

DE LA GRATUIDAD DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO(*)

CÉSAR CIERCO SEIRA

SUMARIO: I. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LOS PROCEDIMIENTOS JURÍDICOS. EL REPARTO DEL COSTE PATRIMONIAL DE UN PROCEDIMIENTO ENTRE EL PODER PÚBLICO Y LAS PARTES.– II. LA TRADICIONAL CONSIDERACIÓN DE LA GRATUIDAD COMO PRINCIPIO GENERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.– III. LOS FACTORES QUE EROSIONAN PAULATINAMENTE EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD.– IV. LOS COSTES DIRECTOS DERIVADOS DE LA TRAMITACIÓN DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EN PARTICULAR, EL IMPACTO DE LAS TASAS: 1. Fianzas, anuncios y costas. 2. Las tasas procedimentales: A) Las tasas y su capital contribución en el desgaste de la gratuidad del procedimiento administrativo. B) La fácil expansión de las tasas procedimentales merced a la flexibilidad del marco legal que respalda su creación. C) La restricción del derecho al procedimiento: la supeditación de la tramitación de la solicitud al pago de la tasa correspondiente. D) El entorpecimiento de los derechos de participación y defensa por efecto reflejo de las tasas.– V. LOS COSTES INDIRECTOS VINCULADOS A LA TRAMITACIÓN DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. 1. La representación y defensa profesionales. 2. La reunión y confección de los documentos que han de acompañar a la solicitud. 3. La aportación de pruebas defensivas.– VI. LA NECESIDAD DE REALZAR EL VALOR DEL PRINCIPIO DE GRATUIDAD GRACIAS A SU CONEXIÓN CON LOS DERECHOS DE DEFENSA Y LA SENCILLEZ PROCEDIMENTAL.– BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El principio de gratuidad viene figurando tradicionalmente entre los principios informadores de nuestro procedimiento administrativo. Sin embargo, es sabido que tal gratuidad sólo se concibe con un carácter relativo habida cuenta de que son muchos los gastos generados durante la tramitación del expediente administrativo que acaban sufragando los interesados. La mejor prueba de ello la encontramos en las tasas que gravan una parte muy sustancial de los procedimientos administrativos de contenido favorable. Pero existen también otros apartados generadores de coste para los interesados que a menudo se pasan por alto y que también

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 25 de septiembre de 2009 y evaluado favorablemente para su publicación el 11 de noviembre de 2009.

deben ser tomados en consideración. La conclusión a la que lleva la contemplación del escenario actual no es otra que la necesidad de repensar el valor y la función tan relevante que la gratuidad ha de jugar en la estructuración del procedimiento administrativo tanto en lo que concierne a los derechos de defensa como en lo que afecta a las exigencias de sencillez y simplificación administrativas.

Palabras clave: principio de gratuidad; procedimiento administrativo; tasas; derechos de defensa; simplificación administrativa.

ABSTRACT: The so called «free of charge» principle has traditionally been considered one of the principles that inform our administrative procedure. Nevertheless, it is known that this principle is just relatively applied taking into account that there are many expenses produced during the development of an administrative procedure which are finally supported by the individuals. The best proof of this is to be found in the fees imposed to many administrative procedures leading to a favourable decision for the individual. But furthermore there are other aspects that generate a cost for the individuals that are not usually noticed and also have to be taken into account. Bearing in mind this context the conclusion reached is that there is the need to rethink about the value and the so important function that the “free of charge” principle is called to develop in the structure of the administrative procedure in relation to the right to defence as well as in relation to the administrative simplification requirement.

Key words: «free of charge» principle; administrative procedure; fees; right to defence; administrative simplification.

I. LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DE LOS PROCEDIMIENTOS JURÍDICOS. EL REPARTO DEL COSTE PATRIMONIAL DE UN PROCEDIMIENTO ENTRE EL PODER PÚBLICO Y LAS PARTES()**

La puesta en marcha y sustanciación de cualquier procedimiento jurídico entraña un coste económico. Un coste económico que será mayor o

(**) Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación DER 2008-05227/JURI, titulado *Hacia un nuevo modelo de protección social* dirigido por el Profesor Juan PEMÁN GAVÍN.

Las abreviaturas utilizadas en este trabajo son las siguientes: CE: Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978; CEDH: Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma, el 4 de noviembre de 1950; LAE: Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos; LAJG: Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita; LBPA: Ley de 19 de octubre de 1889, disponiendo que por cada Ministerio se haga y publique un reglamento de procedimiento administrativo para las dependencias centrales, provinciales y locales del mismo; LEC: Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil; LECrim: Ley de Enjuiciamiento Criminal (Real Decreto de 14 de septiembre

menor según los casos pero que, en última instancia, constituye un factor ineludible en la ecuación procedimental. Lo mismo que la dimensión temporal, también la faceta económica, ligada al forzoso dispendio de recursos materiales y humanos, así sean mínimos, constituye una variable con plaza fija en la comprensión del fenómeno que trata de explicar la construcción de las decisiones a través de un cauce formal progresivo y encadenado. De una forma muy clara y precisa lo expresaba GUASP a propósito del proceso judicial civil: «la existencia de los gastos procesales es una necesidad evidente que no puede ser eliminada, puesto que el proceso, como toda obra humana, exige invertir en él una cantidad de riqueza, que es en lo que consiste el gasto precisamente» (1).

Es ésta una afirmación que muy bien puede extenderse al resto de la familia de los procedimientos jurídicos. Desde luego, a todos los demás procesos judiciales, fuera de la rama de lo civil. Pero también a los procedimientos legislativos, a los electorales y, por cuanto aquí más interesa, a los administrativos. A fin de cuentas, todos exigen, para llevar a buen puerto la empresa asignada, la consumición de una «cantidad de riqueza».

Ello no obstante, ocurre que es en relación con la especie judicial donde se ha planteado de una forma más abierta la distribución de ese coste económico y el reparto de su satisfacción entre el poder público y los justiciables interesados o intervinientes en la sustanciación del proceso de turno. Es de sobra conocido el viejo debate acerca de la gratuidad de la Justicia, inexistente o, cuando menos, planteado con una significación y alcance que muy poco o nada tienen que ver con aquél, en los restantes escenarios procedimentales antes aludidos. Antiguo debate que aun con las oscilaciones propias de cada período siempre ha estado preso —sigue estándolo de hecho— de dos fuerzas antagónicas.

de 1882); LGT: Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; LJCA: Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; LPA: Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo; LPAP: Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; LAP: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; RAP: Revista de Administración Pública; LTPP: Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos; RD: Real Decreto; REDA: Revista Española de Derecho Administrativo; RJ/RJCA/JT/JUR/AC: Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi; SAN: sentencia de la Audiencia Nacional; STEDH: sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; STS: sentencia del Tribunal Supremo; y STSJ: sentencia del Tribunal Superior de Justicia.

(1) Jaime GUASP y Pedro ARAGONESES, *Derecho Procesal Civil*, t. I: «Introducción y parte general», Civitas, Madrid, 2005, 7ª ed., p. 590.

De un lado, la que reclama la contribución de las partes en la financiación de la Justicia que les es impartida sobre la base de la limitación de los recursos públicos; una circunstancia ésta que, lógicamente, se ha ido acentuando a medida que el gasto judicial iba aumentando, convirtiéndose ya hoy en uno de los servicios públicos con mayor peso presupuestario. Y no sólo eso. La oportunidad de esta cuota se justificaría asimismo en la voluntad de evitar el uso desmedido e irreflexivo del proceso, con los graves daños que tal conducta trae consigo; daños relacionados no sólo con el incremento del número de litigios, sino también con la desnaturalización de una Justicia obligada en muchos ámbitos a desempeñar funciones que le son del todo ajenas. La fijación de un «precio» por litigar viene a servir, desde esta óptica, para que el ciudadano interiorice y recapacite sobre el significado y el desgaste que causa la puesta en marcha de la maquinaria judicial.

Frente a esta fuerza, otra de signo contrario empuja en la dirección de reconducir todo el coste del proceso a las arcas públicas. En su apoyo, la trascendental posición que ocupa la Justicia en la afirmación del Estado de Derecho —ahí está nuestro art. 1.1 de la CE que hace de la justicia uno de los cuatro valores superiores del ordenamiento— y la consecuente conveniencia de articularla como un servicio de fácil acceso, puesto a disposición de todos y no sólo de las clases más pudientes. En cuanto al uso irreflexivo, si grave resulta que accedan y entretengan a la Justicia las causas sin sustancia, más lo es, se razona bajo este prisma, que no lleguen a franquear sus puertas por motivos económicos las que sí merecen ser tuteladas a toda costa.

Bajo sendas presiones, el debate sobre la gratuidad de la Justicia ha conocido un recorrido jalonado de controversias, resueltas, evidentemente, de modo diverso en cada época y país. Pero ha servido para moldear dos figuras, universalmente extendidas, que marcan hoy los ajustes en la distribución del gasto generado por la tramitación de un proceso judicial: las *costas* y el *beneficio de justicia gratuita*. Ambos instrumentos, cuya conjunción admite una amplia gama de combinaciones, testimonian la convicción última de que al menos una porción del coste económico del proceso deben asumirlo las partes —las dos o la que sea, según el criterio que impere en las costas—, sin perjuicio de que, allí donde el litigante carezca de recursos suficientes para emprender y mantener el pleito, asuma su tanto el Estado a través del beneficio de justicia gratuita —otrora llamado

de pobreza (2)—. En cualquier caso, una parte, pero sólo una parte, desglosada en las partidas que integran las costas, recaerá en los pleiteantes; el resto —incluyendo la retribución de los Jueces y Magistrados, así como del personal público al servicio de la Administración de Justicia— correrá a cuenta del Estado.

Como se apuntó, esta conocida controversia no ha tenido parangón en los demás procedimientos jurídicos, incluido el procedimiento administrativo. Ahora bien, que no se haya producido un debate de tamaño envergadura sobre la gratuidad del acceso a la Administración a través de los cauces procedimentales no significa que no haya estado también latente —y siga estándolo— la preocupación por el coste económico anudado a la tramitación de los expedientes y el convencimiento de la bondad de derivar una parte de ese coste hacia los interesados. No en vano, existen en nuestros días mecanismos orientados a hacer realidad esa contribución —ahí están, sin ir más lejos, el sinfín de tasas que salpican el panorama procedimental—. Sólo que esos mecanismos han tenido un desarrollo y un impacto estructural mucho menor que el de las costas procesales. Tal vez por ello, como veremos a continuación, siga considerándose a la gratuidad una de las notas características de nuestro procedimiento administrativo.

II. LA TRADICIONAL CONSIDERACIÓN DE LA GRATUIDAD COMO PRINCIPIO GENERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Aunque pueda resultar sorprendente, la predicada gratuidad del procedimiento administrativo, aquilata como está en la dogmática tradicional, no ha contado nunca con un reconocimiento expreso y general en el plano legislativo. Ninguna de las tres grandes leyes en la completa historia del procedimiento administrativo español ha acogido en su articulado una declaración de gratuidad: no lo hizo la LBPA en 1889, tampoco la LPA

(2) En el estado actual, el beneficio de pobreza, fiado antaño a la pura caridad, ha pasado a ser un auténtico derecho. En el caso de España, de cuño constitucional nada menos (ex arts. 24 y 119 de la CE). Para profundizar en la evolución y en el tratamiento del beneficio de justicia gratuita en nuestro país, puede acudir, entre otros, a Juan-Luis GÓMEZ COLOMER, *El beneficio de pobreza. La solución española al problema del acceso gratuito a la Justicia*, Bosch, Barcelona, 1982; Miguel CID CEBRIÁN, *La justicia gratuita. Realidad y perspectivas de un Derecho Constitucional*, Aranzadi, Pamplona, 1995; y Nicolás RODRÍGUEZ GARCÍA, *Justicia gratuita: un imperativo constitucional*, Comares, Granada, 2000.

en 1958 y no la hallamos actualmente en la LAP de 1992. Si podemos aislar registros puntuales decimonónicos en algún reglamento ministerial dictado en desarrollo de la LBPA (3). Y es verdad que en el marco de las reclamaciones económico-administrativas la alusión a la gratuidad ha sido una constante presente en las sucesivas regulaciones, llegando incluso hasta nuestros días (4). Mas fuera de estos supuestos singulares, la gratuidad no ha quedado consagrada en las leyes centrales de cabecera mediante un mandato directo y explícito (5).

No obstante esta falta de declaración normativa expresa, es incuestionable para la doctrina científica que la gratuidad ha sido y sigue siendo una de las claras señas de identidad del procedimiento administrativo, hasta el punto de erigirse en uno de sus principios informadores. Un gran

(3) Uno de los exponentes más destacados es, sin duda, el *Reglamento sobre organización y procedimiento administrativo de la Subsecretaría del Ministerio de Gracia y Justicia* (RD de 9 de julio de 1917). El art. 182 de este auténtico código de procedimiento administrativo —la mayor recopilación de normas procedimentales que se ha conocido en España— señalaba que:

«Todas las actuaciones que se practiquen en la Subsecretaría o por los funcionarios adscritos a ella, son de carácter gratuito para los interesados; lo mismo sucede con las que practiquen las Autoridades, funcionarios y Corporaciones que dependan directamente de la misma, y sus auxiliares, en cumplimiento de los preceptos de este Reglamento; a no ser que, expresamente, se disponga lo contrario en alguna disposición legal que sea aplicable».

(4) Siguiendo la estela de una tradición secular, el art. 234.4 de la LGT (2003) comienza diciendo que «el procedimiento económico-administrativo será gratuito». Solemne declaración de gratuidad que figuraba igualmente en la regulación precedente contenida en el Real Decreto Legislativo 2795/1980, de 12 de diciembre, por el que se articula la Ley 39/1980, de 5 de julio, de bases sobre procedimiento económico-administrativo (art. 18).

(5) Tampoco en el Derecho Comparado resulta frecuente que se incluya en la ley general de procedimiento administrativo de turno un reconocimiento explícito de este principio. Existen, no obstante, excepciones de interés como la que se encuentra en el *Código de Procedimiento Administrativo portugués* (1991), cuyo art. 11 (*Principio de gratuidad*) reza así:

«1. El procedimiento administrativo será gratuito, salvo en aquellos casos en los que leyes especiales impongan el pago de tasas o gastos ocasionados por la actuación de la Administración.

2. La Administración podrá dispensar del abono de las tasas o gastos citados en el apartado anterior, en caso de acreditada insuficiencia económica».

Manejo la traducción realizada por Luis Miguel ARROYO YANES, *El Código de Procedimiento Administrativo de Portugal (Decreto-Ley 442/91, de 15 de noviembre)*, en RAP, núm. 130, 1993, pp. 523 y sigs.

Por cierto que el apartado segundo fue modificado en 1996 con el objetivo de disipar dudas y establecer con claridad que el dispense del abono de las tasas o gastos procedimentales en los casos de acreditada insuficiencia económica no queda a discreción de la Administración, sino que deviene obligatorio. Véase José Manuel SANTOS BOTELHO, Américo PIRES ESTEVES y José CÂNDIDO DE PINHO, *Código do Procedimento Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2002, 5ª ed., p. 144.

estudioso de la institución como VILLAR Y ROMERO no vacilaba en reconocer que la gratuidad era santo y seña del *iter* administrativo (6). Y es ésta una etiqueta refrendada en nuestros días por las voces más autorizadas en la materia (7).

En ausencia de una plasmación legal, ¿qué ha llevado a formar y reafirmar de forma sostenida esta conclusión?

Pues bien, para comprender el sentido último y alcance del reconocimiento de la gratuidad como rasgo representativo del procedimiento administrativo conviene realizar un par de consideraciones fundamentales. Porque en el espíritu de la doctrina nunca ha estado mostrar una cualidad absoluta y sin falta (A), sino más bien una propiedad basada en la ausencia en la vía administrativa del principal coste que atenaza al proceso judicial y que no es otro que el derivado de la necesaria postulación (B).

A. La gratuidad relativa del procedimiento administrativo

La referencia a la gratuidad del procedimiento administrativo en la doctrina científica nunca ha tenido un sentido total y absoluto. Por el contrario, siempre ha venido acompañada del matiz de advertir la eventualidad de que el interesado deba cargar con una serie de gastos, algunos incluso de corte estructural. Qué decir si no del *reintegro* exigido desde antiguo a la hora de presentar documentos ante la Administración. Ha sido moneda corriente durante mucho tiempo exigir, so pena de no darles curso, que las

(6) Decía al respecto VILLAR Y ROMERO que «a diferencia de lo que ocurre en el proceso judicial [...], en el proceso administrativo [de advertir es que el autor maneja una singular noción del término proceso que, por lo aquí interesa, ha de identificarse con la actual de procedimiento], predomina el principio de la gratuidad absoluta: los funcionarios que tramitan el proceso no devengan derechos, al contrario de lo que sucede con los funcionarios judiciales; no se precisa tampoco dirección técnica retribuida; las actuaciones no precisan ser reintegradas, sino que se escriben en papel del sello de oficio, con la sola excepción de que las instancias que dirijan los particulares tienen que aparecer con el reintegro (menor, por lo general, que el de los escritos judiciales) que señala la ley del Timbre» (José María VILLAR Y ROMERO, *Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1948, 2ª ed., p. 65).

(7) Para Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, «el principio [de gratuidad] sigue teniendo valor informador general, a pesar de las múltiples agresiones que ha debido soportar» (*Curso de Derecho Administrativo*, t. II, Civitas, Madrid, 2004, 9ª ed., p. 490). Afirmación ésta que expresa un postulado muy arraigado, como decimos, en nuestra doctrina científica.

Fuera de nuestras fronteras, la doctrina hispano americana también cataloga a la gratuidad entre los principios cardinales del procedimiento administrativo. Véase como muestra José Roberto DROMI, *El procedimiento administrativo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986, p. 76.

instancias fuesen presentadas en papel timbrado o sellado (8). De hecho, hasta 1986, reintegrar era una exigencia aplicable a todos los escritos que los interesados dirigiesen a las Administraciones Públicas (9).

Se trata, por tanto, de una gratuidad que ha de entenderse en términos relativos, contando con la posibilidad de manchas o recortes puntuales.

B. Una gratuidad fundada básicamente en la ausencia de gastos de postulación

Hay aún otra puntualización de mayor enjundia. Cuando la doctrina apela a la gratuidad tiene en mente, fundamentalmente, la ventaja que supone para el interesado, en contraste con el proceso judicial, el no tener que sufragar los costosos gastos de una representación y defensa técnica a través de procurador y abogado. Hete aquí, en la falta de una postulación preceptiva para personarse y actuar en el curso de un procedimiento administrativo —opción histórica que se remonta sin solución de continuidad a los orígenes de la institución—, el verdadero detonante que mueve a considerar la gratuidad como uno de sus principios inspiradores.

Ciertamente, este planteamiento tiene tras de sí una razón de mucho peso, pero acusa al mismo tiempo una desviación en el entendimiento de la gratuidad. Desviación que también cabe apreciar, por lo demás, en el mundo judicial. Permítaseme por ello un pequeño inciso al respecto.

(8) En la *Ley de Timbre* de 18 de abril de 1932 encontramos ya la necesidad de emplear timbre para poder presentar instancias, solicitudes y escritos ante las autoridades administrativas (arts. 26-32). La previsión pasó luego a la *Ley del Timbre del Estado* de 14 de abril de 1955 (arts. 53-73).

El impuesto del timbre fue sustituido en 1964 por el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (Ley 41/1964, de 11 de junio, de *Reforma del Sistema Tributario*, art. 164.1.c). De allí pasaría a la Ley 32/1980, de 21 de junio, del *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* (art. 30.2), que es el último eslabón en la historia del reintegro de las instancias y escritos presentados por los interesados ante la Administración.

(9) En 1986 se produjo la desaparición definitiva de este gravamen en virtud del Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, de *medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales* (art. 3). En el origen de esta supresión está la adhesión de España a las Comunidades Europeas y el firme propósito de agilizar y modernizar, en consecuencia, el escenario de las relaciones de los ciudadanos y, sobre todo, las empresas con la Administración. A tal fin, el reintegro se presentaba como una rémora histórica que no casaba bien con los nuevos vientos que entraban de Europa. Elocuente es la Exposición de Motivos al señalar que una de las finalidades perseguidas era «remover aquellas trabas que, con independencia de sus efectos recaudatorios, se consideran obstáculos entorpecedores para una moderna gestión burocrática y para el establecimiento de un adecuado clima de relaciones con los ciudadanos».

En el conjunto de los gastos asociados a la tramitación de un proceso, hay uno que descuella y que, paulatinamente, ha adquirido un destacado protagonismo. Me estoy refiriendo al pago de los derechos y honorarios de los procuradores y abogados. Tal es su relevancia en relación con otras partidas que, inconscientemente, ha atraído, hasta el grado de monopolizar, el termómetro de la gratuidad de un determinado proceso. Así, si no viene exigida la presencia de procurador y abogado, es habitual calificar de gratuito al proceso correspondiente, por más que desde otros frentes puedan aparecer gastos que deban afrontar las partes: tasas judiciales, práctica de pruebas periciales... o, por qué no, la propia decisión de contar con abogado y procurador de manera voluntaria.

Pondré un ejemplo que me parece elocuente. Es lugar común entender que el proceso laboral está inspirado en el principio de gratuidad. Y la razón fundamental que avala esta caracterización viene dada por el hecho de que, en la instancia, en vista de la sencillez del pleito, las partes pueden comparecer y defenderse por sí mismas, siendo la presencia del abogado puramente facultativa (10). Sucede, además, que en materia laboral se ha consagrado un beneficio especial de justicia gratuita, de suerte que gozan de él de manera automática —es decir, sin tener que acreditar la insuficiencia de recursos para litigar— todos los trabajadores y beneficiarios del sistema de la Seguridad Social (11). La suma de estos dos elementos —todavía podría añadirse el carácter excepcional de la condena en costas (12)— explican que de manera pacífica se tilde de gratuito al proceso laboral, no obstante la ausencia de cualquier declaración en tal sentido en el texto de la Ley de Procedimiento Laboral.

Esta forma de medir la gratuidad resulta, evidentemente, inexacta. Retrata, es cierto, una clara inclinación en la medida en que pondera el principal coste que para el litigante supone el impulso del pleito. Pero

(10) Lo permiten los arts. 18 y 21 de la *Ley de Procedimiento Laboral* (Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril).

Acerca de la representación y defensa de las partes en el proceso laboral, pueden consultarse, en una primera aproximación, los manuales de Manuel ALONSO OLEA y César MIÑAMBRES PUIG, *Derecho Procesal del Trabajo*, Civitas, Madrid, 1999, 10ª ed., pp. 100-104; Antonio BAYLOS GRAU *et al.*, *Instituciones de Derecho Procesal Laboral*, Trotta, Madrid, 1995, 2ª ed., pp. 65-72; y Carlos Luis ALFONSO MELLADO *et al.*, *Derecho Procesal Laboral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, 7ª ed., pp. 94-103.

(11) Así se establece en el art. 2.d) de la LAJG.

(12) Acúdase al art. 97 de la Ley de Procedimiento Laboral.

deja al margen la existencia de otros gastos que, lejos de lo que pueda suponerse, no tienen por qué ser siempre menores.

En cualquier caso, es éste también el baremo usado para calibrar la gratuidad del procedimiento administrativo. Como quiera que no median procuradores ni abogados en su tramitación, el canal se presenta como esencialmente gratuito.

III. LOS FACTORES QUE EROSIONAN PAULATINAMENTE EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD

Precisada la inteligencia que de la gratuidad del procedimiento administrativo se tiene en la doctrina científica, toca ahora cuestionarse hasta qué punto constituye dicha gratuidad un verdadero principio informador y catalizador a la vez de un valor esencial en la construcción y comprensión del iter administrativo. Porque mucho me temo que no es ésta una cualidad que compartan en su apreciación los ciudadanos. La tramitación de un expediente no es vista, por lo común, como una trama gratuita. Antes al contrario, está extendida la convicción de que dicha tramitación representará, las más de las veces, un seguro coste económico. No otra cosa me sugiere, sin ir más lejos, mi experiencia. Siendo esto así, por fuerza hay que indagar en los factores que vienen a erosionar la gratuidad del procedimiento administrativo para determinar si su influjo es meramente secundario o si tienen la fuerza suficiente como para aconsejar replantear el alcance de este principio.

A fin de clarificar la exposición de estos factores, bueno será dividirlos en dos grandes grupos: los costes directos y los costes indirectos. Por costes directos podemos entender aquellos que emanan derechamente de la propia tramitación del procedimiento administrativo y son consustanciales a ella. Los indirectos, en cambio, traerán causa, sí, de la puesta en marcha del expediente, pero de una forma más tangencial y, por tanto, contingente. No pretende ser ésta, de todas formas, una separación con afán dogmático, sino más bien una guía orientada a facilitar el recorrido que sigue a continuación.

IV. LOS COSTES DIRECTOS DERIVADOS DE LA TRAMITACIÓN DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EN PARTICULAR, EL IMPACTO DE LAS TASAS

1. Fianzas, anuncios y costas

Dentro de los costes directos podemos aislar diferentes figuras vinculadas de una forma necesaria a la tramitación de determinados procedimientos.

A. En primer lugar, cabe referirse a las *garantías* o *fianzas*. Conocida es su importancia en el ámbito de la contratación pública, donde la constitución de la garantía provisional se erige en requisito habitual para la toma en consideración de la oferta o proposición correspondiente (13). Relevante es, asimismo, su papel en el marco de los recursos administrativos a modo de caución en compensación y prevención por la adopción de medidas cautelares *ex parte civis* (14).

Huelga decir que la constitución y depósito de estas garantías —cuyo modelo por antonomasia es el aval bancario— arrastra un coste directo —y nada desdeñable, por cierto— para el interesado. No en vano, precisamente por su importe, en el ámbito de las reclamaciones económico-administrativas se ha consolidado, después de algunas vacilaciones y resistencias (15), el deber de la Administración tributaria de reembolsar al particular los gastos de constitución de la garantía, más los correspondientes intereses, cuando su reclamación sea estimada por sentencia o resolución administrativa firme (16). Un deber que tiene su anclaje, según el parecer pacífico de la doctrina tributarista y de la jurisprudencia, en la responsabilidad patrimonial de la Administración por el anormal funcionamiento de los servicios públicos (17).

(13) En función de las circunstancias del contrato, el art. 91.1 de la *Ley de Contratos del Sector Público* (Ley 30/2007, de 30 de octubre) autoriza al órgano de contratación a que exija de los licitadores la constitución de una garantía que venga a responder del mantenimiento de la oferta hasta que se acuerde la adjudicación provisional del contrato.

(14) A tenor de lo previsto en el art. 111.4 de la LAP, cuando de la suspensión del acto impugnado puedan derivarse perjuicios de cualquier naturaleza, «aquella sólo producirá efectos previa prestación de caución o garantía suficiente para responder de ellos, en los términos establecidos reglamentariamente [...]».

(15) Las claves de esta evolución pueden verse en Clemente CHECA GONZÁLEZ, *Reclamaciones y recursos tributarios*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 265-270.

(16) Véase el art. 33 de la LGT (*Reembolso de los costes de las garantías*).

(17) Para profundizar en esta cuestión, véase Pablo CHICO DE LA CÁMARA, *La suspensión de la ejecución de los actos tributarios sin garantía y con garantía distinta del aval*, Aranzadi, Elcano, 2001, pp. 213-238.

B. Otra figura que encarna un coste directo es la de los *anuncios*, ya se efectúen en boletines oficiales o en periódicos privados. No faltan los ejemplos —estoy pensando de nuevo en la contratación pública— en los que la inserción del anuncio se desvía a la cartera de aquel interesado que haya visto finalmente satisfecha su pretensión (18).

C. Finalmente, es de mentar la eventual imposición de costas al interesado. Y es que, si bien no es ésta, como en el mundo procesal, una categoría de proyección general en el procedimiento administrativo, no faltan tampoco algunos registros sectoriales de esta técnica. De gran interés resulta en este sentido lo previsto para el procedimiento de deslinde de bienes públicos ya que cuando éste venga promovido por los colindantes —en lugar de incoado de oficio por la Administración— «serán a su costa los gastos generados, debiendo constar en el expediente su conformidad expresa con ellos (19)». Ilustrativa es asimismo la regulación que de las costas se efectúa en el procedimiento económico-administrativo, pudiendo imponerse éstas al interesado que hubiese recurrido con temeridad o mala fe (20). Y no hay que olvidar, en fin, la posibilidad de exigir el pago de

(18) Entre los contenidos de los pliegos de cláusulas administrativas particulares se hará constar el «importe máximo de los gastos de publicidad de licitación del contrato [...], tanto en boletines oficiales, como, en su caso, en otros medios de difusión, que debe abonar el adjudicatario» —art. 67.2.g) del *Reglamento General de Contratación* (RD 1098/2001, de 12 de octubre)—. Sobre los gastos de publicidad véase asimismo lo previsto en el art. 75 *ibidem*.

Fuera de la contratación pública, es fácil rastrear también la voluntad de la Administración de trasladar al interesado el eventual coste de los anuncios. Un caso bien gráfico es el del Ayuntamiento de Zaragoza, en cuyas ordenanzas fiscales encontramos la previsión de una tasa que grava los anuncios en boletines oficiales, prensa y radio: «en los supuestos en que, solicitado un determinado servicio a instancia de parte, o de oficio en beneficio de un interesado individualizado, la tramitación administrativa correspondiente, desemboque en el otorgamiento de una licencia, autorización o adjudicación, cuyo desarrollo administrativo requiera de una exposición pública o anuncio en boletines oficiales y prensa o radio, se exigirá el depósito previo del importe de dicho anuncio en el momento de la solicitud del servicio» (epígrafe VII de la Ordenanza fiscal por la prestación de servicios generales, cuyo texto puede verse en la sede electrónica www.zaragoza.es).

(19) Así lo establece el art. 52.a) de la LPAP. No hay que olvidar que el procedimiento de deslinde a menudo originará gastos importantes derivados de las operaciones de medición y apeo. Sobre esta cuestión, véase María Jesús GALLARDO CASTILLO, *El dominio público local: procedimientos administrativos constitutivos y de gestión*, EDERSA, Madrid, 1995, pp. 126-130.

(20) El tenor literal del art. 234.4 de la LGT dice así:

«El procedimiento económico-administrativo será gratuito. No obstante, si la reclamación o el recurso resulta desestimado y el órgano económico-administrativo aprecia temeridad o mala fe, podrá exigirse al reclamante que sufrague las costas del procedimiento, según los criterios que se fijen reglamentariamente».

El desarrollo reglamentario de este precepto ha de buscarse en el RD 520/2005, de 13 de mayo, por el que se aprueba el *Reglamento general de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de*

las costas del procedimiento de apremio cuando, a raíz justamente de la resistencia del particular, haya debido recurrirse a este remedio de ejecución forzosa (21).

2. Las tasas procedimentales

A) Las tasas y su capital contribución en el desgaste de la gratuidad del procedimiento administrativo

En la actualidad, las tasas representan la principal sombra que oscurece el dogma de la gratuidad del procedimiento administrativo (22). Constituyen, en efecto, el coste directo más habitual y su influjo, por cierto, no cesa, extendiéndose ya por buena parte del prolijo catálogo procedimental. Cuesta en este sentido dar con algún procedimiento cuyo curso no se vea

diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, cuyo art. 51 incorpora tres importantes precisiones. La primera consiste en la introducción del criterio del vencimiento objetivo —que no aparece en la LGT— como límite a la condena en costas. Así, ésta no procederá «cuando la reclamación hubiese sido estimada en primera instancia total o parcialmente». En segundo lugar, se intenta acotar algo el significado de los conceptos de temeridad y de mala fe, de suyo ambiguos, apuntando a los supuestos en que «se produzcan peticiones o se promuevan incidentes con manifiesto abuso de derecho o que entrañen fraude de ley o procedimental» y mencionando como caso específico la interposición de recursos o reclamaciones económico-administrativos «con una finalidad exclusivamente dilatoria». Por último, se exige la motivación de una eventual condena en costas, pensando de nuevo en la ambigüedad del criterio subjetivo de la temeridad o mala fe.

(21) Léanse los arts. 113 a 115 del *Reglamento General de Recaudación* (RD 939/2005, de 19 de julio) y los arts. 127 y 128 del *Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social* (RD 1415/2004, de 11 de junio). Sendas regulaciones comparten un mismo patrón cuyos elementos esenciales no está de más apuntar. Primero: se describen las distintas partidas que integrarán las costas a satisfacer por el apremiado. Entre esas partidas hallamos los gastos de investigación y averiguación del patrimonio del deudor; los derechos de peritos y demás honorarios que deban pagarse a profesionales ajenos a la Administración que intervengan en el procedimiento —a los efectos, por ejemplo, de las valoraciones—; los gastos derivados del depósito y administración de los bienes embargados; las tasas y derechos arancelarios que deban abonarse por la expedición de copias, certificaciones, notas, etc.; y, finalmente, como cláusula abierta, cualquier gasto que requiera la ejecución. Segundo: se prohíbe la inclusión dentro de las costas de gastos ordinarios de los órganos de la Administración. Y tercero: se establece que en el caso de anulación del procedimiento de apremio se procederá a la devolución de las costas satisfechas.

(22) Existe una abundante bibliografía en materia de tasas motivada en parte por los singulares escollos que han jalonado el moldeamiento de esta categoría y su demarcación con respecto a otras figuras afines como es el caso señalado de los precios públicos. Entre las muchas contribuciones, cabe mencionar los libros de Ángel AGUALLO AVILÉS, *Tasas y precios públicos: análisis de la categoría jurídica del precio público y su delimitación con la tasa desde la perspectiva constitucional*, Lex Nova, Valladolid, 1992; F. Javier MARTÍN FERNÁNDEZ, *Tasas y precios públicos en el Derecho español*, Marcial Pons, Madrid, 1995; y Francisco José VILLAR ROJAS, *Tarifas, tasas, peajes y precios administrativos. Estudio de su naturaleza y régimen jurídico*, Comares, Granada, 2000.

afectado por la exacción de una tasa; y si no directamente, casi seguro indirectamente, como consecuencia de la exigencia de tal o cual certificado que preceptivamente ha de presentar el interesado —previo pago de la tasa de turno—, o de la práctica de alguna actuación por parte de la Administración —en forma de examen de proyectos, comprobación, auditoría...— que forma parte obligada de la instrucción y que también precisa de la tributación oportuna en forma de tasa, o, en fin, en fuerza de la inscripción del título obtenido en registros públicos, por poner sólo algunos ejemplos.

Esta realidad, bien perceptible por todos, no deja de resultar chocante cuando se la contempla desde el prisma del proceso judicial. Y es que, aunque las tasas son un instrumento conocido de antiguo en este ámbito, es lo cierto que su impacto en el precio de los procesos ha venido diluyéndose, fruto, en buena medida, de la polémica que las ha rodeado; una polémica que se hace visible sin más que reparar, por ejemplo, en la evolución legislativa reciente de nuestro país al respecto.

Para situarnos, cumple simplemente recordar que en el año 1986 se suprimieron todas las tasas judiciales apelando a la importancia de la gratuidad en el acceso real e igualitario a la Justicia (23). A la vista de la justificación esgrimida y del énfasis con que se presentaba (24), la con-

(23) Dicha supresión tuvo lugar por medio de la Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de *Supresión de las Tasas Judiciales*, cuyo art. 1, de forma categórica, establecía lo siguiente:

«Se suprimen las tasas judiciales y las que se devengan por las actuaciones del Registro Civil».

Además de suprimir las tasas judiciales, la misma Ley 25/1986 hizo desaparecer también el impuesto de actos jurídicos documentados en todo aquello que tuviese relación con las actuaciones judiciales:

«Se suprime el Impuesto de Actos Jurídicos Documentados a que están sometidas las resoluciones jurisdiccionales y los laudos arbitrales; los escritos de los interesados relacionados con ellas; así como las diligencias y actuaciones que se practiquen y testimonios que se expidan» (art. 2).

(24) La Exposición de Motivos de la Ley 25/1986 constituye un firme alegato en pro de la gratuidad de la Justicia. Un alegato que, con clara vocación de sellar el paso dado, buscaba raíces hondas a las que aferrarse, trayendo a colación no sólo lo previsto en los arts. 24 y 119 de la CE, sino el propio art. 1.1 de la CE, allí donde señala que la justicia y la igualdad son valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico.

De todas maneras, no está de más tener presente que, aparte de argumentos de tamaño altura, la supresión de las tasas judiciales tenía tras de sí una importante motivación de orden práctico: eliminar la distorsión que provocaba su gestión en el funcionamiento de las oficinas judiciales habida cuenta de que, al venir encomendada ésta al secretario judicial, se le distraía de sus quehaceres forenses.

quista parecía definitiva. Sin embargo, el acrecentamiento imparable de la demanda en el mundo de la Justicia forzó su «resurrección» en 2002 (25). La reaparición, eso sí, tuvo lugar mediante una fórmula harto rebajada, constriñendo el radio de acción de las tasas judiciales a los órdenes civil y contencioso-administrativo y gravando únicamente a determinados tipos de personas jurídicas —fundamentalmente, las medianas y grandes empresas—. Una atemperación que no sirvió, a pesar de todo, para templar las críticas de una doctrina científica que de inmediato censuró la medida, cuestionando los más su oportunidad y algunos incluso su constitucionalidad (26). Por lo mismo, tampoco frenó la interposición de diversos recursos de inconstitucionalidad (27), así como el planteamiento de alguna cuestión de inconstitucional (28), todos ellos todavía *sub iudice*.

(25) En virtud de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de *Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social*. Concretamente, en su art. 35 (*Tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo*), luego desarrollado por la Orden Ministerial HAC/661/2003, de 24 de marzo, por la que se aprueba el modelo de autoliquidación de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo y se determinan el lugar, la forma y los plazos para su presentación.

(26) La reintroducción de las tasas judiciales generó, en efecto, una cascada de comentarios, casi todos de tono muy crítico. Entre otros, véanse los de Luis GÓMEZ LOECHES, *Aspectos procesales de las nuevas tasas judiciales*, en «Revista Jurídica Española La Ley», núm. 2, 2003, pp. 1600-1605; Juan VERDUGO GARCÍA y Jesús ALEMANY BLÁZQUEZ, *La nueva «tasa judicial» o tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo*, en «Actualidad Jurídica Aranzadi», núm. 577, 2003, pp. 1 a 7; e Isabel María COLLADO CASTAÑO, *La tasa judicial*, en «Quincena Fiscal Aranzadi», núm. 3/2004, pp. 75 a 89.

Sin perjuicio de algunos aspectos técnicos sobre los que habrá ocasión de volver, en la mayoría de los comentarios se reconoce la perplejidad por una vuelta atrás que, a juzgar por los términos en que se expresaba la Ley 25/1986, parecía una llegada sin retorno. Un estudio más completo de la cuestión, con una radiografía del estado doctrinal, puede hallarse en Mar GÓMEZ CINTAS y Sebastián LASTRA LIENDO, *Régimen jurídico de la tasa judicial. Análisis desde su perspectiva procesal*, Colex, Madrid, 2003.

Muy sugerente, por cierto, para el debate sobre la bondad y conveniencia en general de las tasas judiciales resulta el estudio Alejandro NIETO, *El desgobierno judicial*, Trotta, Madrid, 2005, 3ª ed., pp. 285 a 287. En él, NIETO se muestra partidario de un sistema de tasas judiciales graduadas —que permita estar a la capacidad económica del litigante— y finalistas —vinculando el importe de lo recaudado por tal concepto a los gastos de la respectiva oficina judicial—.

(27) Se trata de los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Grupo Parlamentario Socialista (recurso núm. 1756-2003, admitido a trámite por providencia de 8 de abril de 2003) y por la Generalitat de Cataluña (recurso núm. 1870-2003, admitido a trámite por providencia de 29 de abril de 2003).

(28) Como las elevadas por la Audiencia Provincial de Madrid (cuestiones de inconstitucionalidad números 1389-2005 y 1584-2005, admitidas a trámite por providencia de 7 de junio de 2005) y por el Juzgado de Primera Instancia núm. 8 de A Coruña (cuestión de inconstitucionalidad núm. 647-2004, admitida a trámite por providencia de 2 de febrero de 2005).

Conocida esta tensión, no puede por menos que chocar la plácida progresión de las tasas administrativas y su creciente incidencia en el procedimiento administrativo. Se dirá que las diferencias entre ambos escenarios son en este particular insalvables y, ciertamente, lo son. Sin embargo, no se trata de plantear sin ajustes debates paralelos, trasladando argumentos sin reparo ni consideración, sino de evidenciar los términos tan dispares en que se plantea la incidencia de una misma figura sobre el molde procedimental y de aprovechar, a la vez, algunas enseñanzas puntuales que sí ilustran y pueden ser de utilidad a la hora de detectar y resolver ciertos problemas que plantea la armónica convivencia de las tasas y la especie procedimental administrativa.

B) La fácil expansión de las tasas procedimentales merced a la flexibilidad del marco legal que respalda su creación

La averiguación de las causas que explican la proliferación de las tasas en el campo del procedimiento administrativo apunta derechamente a un móvil que a nadie escapa: el ánimo recaudatorio de la Administración; un ánimo que, ante la paulatina ampliación de funciones y responsabilidades y la precaria situación de las Haciendas Públicas —especialmente, las locales—, mueve a exprimir, hasta agotar, la obtención de recursos a través de las distintas opciones tributarias y, señaladamente, de aquellas que, como las tasas, más se prestan a la versatilidad y facilidad de manejo (29).

Es ésta una conducta que cuenta, por lo demás, con el respaldo necesario de una legislación extraordinariamente abierta y flexible tanto en lo que concierne a la creación formal de estos tributos como a su justificación

(29) Tal es la proliferación, especialmente agudizada en el ámbito municipal —dé el lector un vistazo al listado de tasas del Ayuntamiento donde resida para corroborarlo—, que es comprensible la impresión tan extendida, sobre todo, insisto, en el mundo municipal, de que con pocos miramientos se aprovecha cualquier trámite o procedimiento como pretexto para implantar una nueva tasa. Aún más. En algunos municipios se han aprobado incluso ordenanzas fiscales con una proyección universal muy similar a las viejas leyes del impuesto del timbre. Por poner algún ejemplo, en la Ordenanza fiscal de derechos y tasas por timbre municipal de Tarragona, se contempla como hecho imponible la «solicitud de licencias o permisos en general» (*sic*). El texto de dicha Ordenanza puede consultarse en la sede electrónica www.tarragona.es.

Que se persevere en la búsqueda de recursos nada tiene de objetable, desde luego. Pero al obrar así conviene, también, analizar las repercusiones que el incremento del precio tiene sobre los principios y la estructura del procedimiento afectado y formularse una pregunta capital: ¿introduce alguna disfunción el encarecimiento de la tramitación? Sobre la importancia de este enfoque pretende llamarse la atención en las páginas que siguen.

material mediante la vinculación con la tramitación de un procedimiento administrativo. Cabe afirmar a este respecto que el régimen jurídico de las tasas dibuja un escenario del todo propicio para su ideación e imposición con motivo u ocasión de la tramitación de un procedimiento administrativo. Veámoslo más despacio.

Por de pronto, es la propia legislación de procedimiento administrativo común la que viene a reconocer la idoneidad del procedimiento administrativo como fuente para generar tasas. Así se desprende de lo dispuesto en la Disposición adicional cuarta de la LAP (*Tasas del procedimiento*): «las tasas que generen las actuaciones del procedimiento administrativo se exigirán de acuerdo con lo que disponga la norma que las regule». Como se ve, se da por supuesto y sin ningún tipo de estridencia que la tramitación de un expediente o de alguna de sus piezas puede originar la exigencia de una tasa (30).

Pero es en la noción legal de esta figura, recogida en el art. 2.2.a) la Ley General Tributaria (2003), donde anida en realidad la causa última de su fuerza expansiva. Porque se define como hecho imponible de la tasa no sólo la «utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público», que es al cabo un enunciado delimitado, sino también, «la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de derecho público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al sujeto pasivo» (*sic*). Ni que decir tiene que los márgenes de este segundo supuesto resultan enigmáticos. Tanto, a decir verdad, como abierta deviene su significación. No en vano, sin salirse de su literalidad, semejante descripción da cobertura para gravar cualquier procedimiento administrativo donde intervengan interesados directos, lo que, virtualmente, equivale a decir casi todos los procedimientos. Al fin y al cabo, en todo procedimiento con un interesado principal o directo —y a ver cuál no lo tiene— hay una actividad en régimen de derecho público que afecta —*id est*: que atañe, incumbe o corresponde— de modo particular a un sujeto.

Por fortuna, tal orientación, plausible en lo teórico, no ha cuajado, sin embargo, en la práctica. La relación de la tasa con el procedimiento

(30) Se ha prestado muy poca atención a la exégesis de esta Disposición adicional. Y lo cierto es que carece de sustancia normativa, más allá del valor que quepa dar a ese reconocimiento de la posibilidad de gravar con tasas la tramitación de un procedimiento administrativo. Salvado este mensaje, el precepto no pasa de ser un simple recordatorio que nada añade al régimen sustantivo de las tasas y que se limita a remitir a la legislación que corresponda.

administrativo ha tratado de pivotar sobre la idea de *beneficio* en detrimento de la referencia, más genérica y abierta, a la simple afección. De este modo, se ha concentrado la presión tributaria en aquellos procedimientos promovidos por los interesados en beneficio propio, es decir, en busca de una resolución capaz de reportarles una utilidad o ventaja (31). A este patrón responde el grueso de los expedientes iniciados a instancia de parte y, en todo caso, la totalidad de los procedimientos habilitantes. De este modo, el binomio o el tándem autorización-tasa —utilizando aquí el término autorización en sentido lato— se ha convertido en una exitosa combinación y no hay duda de que los procedimientos de este tenor conforman hoy uno de los cotos por excelencia de la figura tributaria que nos ocupa (32).

Ésta es la dirección que, por lo demás, puede reconocerse en la Ley de Tasas y Precios Públicos (1989). Así, en el desglose que esta Ley incorpora de las actividades de Derecho Público susceptibles de dar cuerpo al hecho imponible de una tasa, se hace alusión expresa, encabezando el elenco, a «la tramitación o expedición de licencias, visados, matrículas o autorizaciones administrativas» (art. 13.a) (33).

Ahora bien, sin desconocer esta preferencia por los procedimientos administrativos de contenido favorable, no puede descartarse del todo la afectación de las tasas a otras clases procedimentales, ya sea aprovechando otros apartados de esta misma lista —«expedición de certificados o documentos a instancia parte» (art. 13.b); «actuaciones técnicas y facultativas de vigilancia, dirección, inspección, investigación, estudios, informes, asesoramiento, comprobación, reconocimiento o prospección» (letra d); o «inscripciones y anotaciones en Registros oficiales y públicos» (letra g)—, o recurriendo, en última instancia, al cajón de sastre que figura al término: «servicios o actividades en general que se refieran, afecten o benefician a personas determinadas o que hayan sido motivadas por éstas, directa o indirectamente» (letra l). Otro tanto puede decirse de la

(31) En torno a la clasificación de los procedimientos administrativos, véanse las reflexiones y la meritoria propuesta de catalogación de Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Derecho Administrativo español. El acto y el procedimiento administrativos*, EUNSA, Pamplona, 1997, pp. 522-549.

(32) Así lo indica, bien que con algunos matices, MARTÍN FERNÁNDEZ (1995: 253-254).

(33) Un amplio estudio sobre el art. 13 de la LTPP ha sido llevado a cabo por Javier MARTÍN FERNÁNDEZ y Jaime ANEIRO PEREIRA, *Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos*, EDERSA, Madrid, 2004, pp. 108-163.

Ley de Haciendas Locales (2004) (34), así como de las leyes autonómicas dictadas en materia de tasas (35).

Bien se ve, en suma, que la gama de procedimientos potencialmente vinculables a una tasa resulta, a la luz de la propia normativa, amplísima —de hecho, prácticamente ilimitada—. De donde una conclusión evidente: como ya se dijo, la tasa tiene las puertas abiertas de par en par para penetrar en el panorama procedimental administrativo.

Con unos márgenes legislativos tan generosos, la jurisprudencia sí ha acertado a establecer, al menos, algunos frenos. En concreto, ha cerrado el paso a la «voracidad» de algunos Ayuntamientos en la línea de gravar por partida doble la sustanciación de los procedimientos de tipo autorizatorio, añadiendo a la correspondiente tasa por la obtención de la licencia, una segunda tasa por sello municipal o por expedición de documentos (36). De igual forma, ha puesto algún mojón en la delimitación del coto abarcado por la «expedición de documentos a instancia de parte» —que figura, como acabamos de ver, en el art. 13.b) de la LTPP— (37). En cualquier caso, se trata sólo de estrecheces puntuales que no comprometen el holgado margen de maniobra en manos de la Administración.

(34) Véase el art. 20 de la *Ley Reguladora de las Haciendas Locales* (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo).

(35) Sirva como botón de muestra la *Ley de tasas y precios públicos de la Generalidad de Cataluña* (Decreto Legislativo 3/2008, de 25 de junio, art. 1.2-1).

(36) Al respecto tiene dicho el Tribunal Supremo, en un fragmento que acostumbra a traerse a colación, que:

«la actividad documental de las oficinas municipales no siempre y en todo caso puede ser origen de la aplicación de la tasa por sello municipal o por expedición de documentos, porque los expedientes burocráticos de dichas oficinas no son en sí mismos ningún servicio administrativo, por el contrario constituyen un medio ordinario para el trabajo de una de las Administraciones Públicas, que no puede dar origen «per se» a ningún tributo; para que tengan esa consecuencia tributaria es preciso que el documentos o documentos expedidos constituyan una prestación autónoma y diferente» (STS de 22 de mayo de 1996, RJ 1996, 4918; tasa por tramitación de documentos en licencias urbanísticas).

Siguen su estela, entre otras, la STS de 4 de abril de 1997 (RJ 1997, 3463; de nuevo el sello municipal en la licencia urbanística) y la STSJ de Cataluña de 21 de marzo de 2001 (JT 2001, 783; tasa por tramitación en la adjudicación de contratos de obras y servicios).

(37) Considerando, por ejemplo, que no encaja en este supuesto la expedición de mandamientos de pago para el abono de certificaciones de obra ya que tales mandamientos, más que producto de una petición de la empresa contratista, constituyen en realidad una derivación consustancial a la obligación de pago que recae en la Administración por el cumplimiento de las obras ejecutadas (STS de 13 de febrero de 1998, RJ 1998, 1388).

Sentada la permisividad del cuadro regulador de las tasas, no es éste el lugar para adentrarnos en la conceptualización y en el examen, en clave tributaria, de los distintos elementos que las componen. Lo que interesa a los efectos de nuestro estudio es analizar el acoplamiento de la tasa con la institución del procedimiento administrativo para hacer notar la existencia de algunas disfunciones capaces de interferir en su desarrollo armónico. En concreto, dos son las distorsiones que más sobresalen a mi juicio: la restricción del derecho del interesado a que su solicitud sea tramitada en caso de impago de la tasa (C) y el entorpecimiento de su intervención durante la sustanciación del expediente a golpe de tasas indirectas (D).

C) La restricción del derecho al procedimiento: la supeditación de la tramitación de la solicitud al pago de la tasa correspondiente

El primer problema que plantean las tasas procedimentales radica en el poder de condicionamiento que legalmente les es atribuido.

A fin de favorecer el cobro de las tasas, la LTPP establece una configuración muy singular de su devengo. Éste va a producirse en el instante mismo en que el interesado inste o impulse la actividad de la Administración, lo que en el caso específico de las tasas procedimentales equivale al momento de presentación de la instancia: «cuando se presente la solicitud que inicie la actuación o el expediente», indica el art. 15.1.b) de la citada Ley (38). Así pues, resulta que el pago de la tasa no se practicará luego de tramitado el expediente, al término del mismo, sino que deberá asumirse anticipadamente por el interesado promotor, sin perjuicio de que, acorde con la sustancia de la tasa —que no es otra que la existencia de una actividad administrativa *efectiva*—, proceda su reembolso allí donde la Administración adopte una postura inactiva o resuelva en sentido contrario a lo interesado por el solicitante (39).

(38) Planteamiento que late asimismo en la propia LAP, allí donde señala que «podrán hacerse efectivos además de por otros medios, mediante giro postal o telegráfico, o mediante transferencia dirigida a la oficina pública correspondiente, *cualesquiera tributos que haya que satisfacer en el momento de la presentación de solicitudes y escritos a las Administraciones Públicas*» (art. 38.7).

(39) En efecto, la razón de ser de la tasa radica en la ejecución *real* de una actividad administrativa —sigo en este punto las enseñanzas de Juan MARTÍN QUERALT *et al.*, *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, 2003, 14ª ed., pp. 86 y 90—. En coherencia con ello, el art. 12 de la LTPP prevé que «procederá la devolución de las tasas que se hubieran exigido, cuando no se realice su hecho imponible por causas no imputables al sujeto pasivo». Un comentario detenido

El escollo anunciado no radica, sin embargo, en esta localización del devengo de la tasa al inicio del procedimiento. El meollo del problema viene dado por el hecho de que se supedita el curso de la solicitud a su abono, de tal manera que aquélla «no se tramitará —continúa diciendo el art. 15.1.b)— sin que se haya efectuado el pago correspondiente».

La *voluntas legis* que subyace en esta previsión es clara en el sentido de fortalecer la obligatoriedad de la tasa y de facilitar al máximo su recaudación, evitando al mismo tiempo que se consumen los esfuerzos públicos en la instrucción de un asunto con la incertidumbre de tener pendiente luego el cobro de la tasa correspondiente (40). Por esta misma razón, es habitual que esa coletilla se reitere con énfasis en la regulación singular de cada tasa procedimental. Junto con esta motivación principal, acaso quepa descubrir en esta circunstancia utilidades adicionales en la línea de hacer más madura y reflexiva la decisión del particular de iniciar el procedimiento.

Sucede de este modo que en pos de la exitosa recaudación de las tasas se ha dado lugar, incidentalmente si se quiere, a la confección de

sobre el llamado principio de efectividad puede encontrarse en MARTÍN FERNÁNDEZ y ANEIROS PEREIRA (2004: 102-108).

(40) Se trata, de todas formas, de un esquema que viene de muy atrás pues era ya aplicado cuando se exigía el reintegro de las solicitudes y escritos dirigidos a la Administración. Así, por ejemplo, en el art. 37 del lejano *Reglamento para el régimen y tramitación de todos los negocios del Ministerio de Hacienda* (RD de 18 de febrero de 1871) se señalaba que:

«Todas las solicitudes y documentos que se presenten deberán escritos en el papel sellado que corresponda según las disposiciones vigentes; en otro caso los empleados no les darán curso bajo su responsabilidad. Los jefes de Negociado expresarán al despachar los expedientes estar satisfecho este requisito».

Curiosa me parece, sin cambiar de tercio, la Orden del Ministerio de Hacienda de 5 de enero de 1932, disponiendo que en la presentación de instancias y peticiones de toda clase se cumpla lo dispuesto en el número 3º del artículo 29 de la ley del Timbre, reintegrando aquéllas en la forma establecida en el indicado precepto. A lo que parece, se extendió en aquel entonces la costumbre de enviar todo tipo de peticiones y consultas a los Ministros, Directores Generales y a otras autoridades mediante una carta, sorteando así el modelo de instancia que exigía el reintegro. Para poner coto a esta conducta, la citada Orden vino a recodar a los funcionarios encargados de los registros que «las peticiones y consultas, sea cualquiera la forma externa que afecten, que se envíen directamente a las Autoridades de todo orden, con exclusión de los asuntos y cartas de carácter exclusivamente privado o particular, no serán tramitadas ni remitidas a las correspondientes Secciones y Negociados sin que los Secretarios particulares exijan antes al remitente el timbre que corresponda».

Por otra parte, el celo de los empleados públicos se reforzaba en ocasiones con la previsión de un singular régimen de responsabilidad como el previsto en el art. 151 de la Ley del Timbre del Estado de 14 de abril de 1955, a cuya virtud los funcionarios que admitiesen documentos sin reintegro se convertían en responsables subsidiarios del pago del mismo e incurrían en multa de cincuenta a quinientas pesetas.

un presupuesto de admisión o de un requisito de procedibilidad que condiciona el derecho al procedimiento, esto es, el derecho del interesado a que su solicitud, que alberga un interés legítimo sustantivo, sea objeto de un estudio objetivo y contradictorio a través de un expediente cuyo curso corresponde impulsar de oficio a la Administración (41). Y que lo hace con una proyección e intensidad sorprendentes toda vez que las tasas, como ya se ha dicho en más de una ocasión, suelen ser un apéndice del bloque de los procedimientos autorizatorios. ¿Cómo encaja esta situación desde el punto de vista de los principios generales que inspiran el procedimiento administrativo?

Para comprender mejor la respuesta que ha de darse a este interrogante, no está de más formarse un criterio a la vista de lo sucedido con las tasas judiciales. Porque ocurre que dichas tasas también encuentran su respaldo legal último en la LTTP. Y precisamente por ello, la Ley 53/2002, donde éstas se regulan, ordena asimismo de forma tajante a los secretarios judiciales que, en coherencia con el referido planteamiento del art. 15.1.b) de la LTTP, no den curso a ningún escrito procesal que no venga acompañado del justificante del pago de la tasa de turno (art. 35.7 (42)).

Semejante mandato, como era de imaginar, no pasó desapercibido para la doctrina. Es más, rápidamente se convirtió en el principal argumento esgrimido en contra de las reaparecidas tasas judiciales, armando sobre él la tacha de inconstitucionalidad que se les achaca. Y es que para un nutrido grupo de autores, el legislador había estatuido de esta suerte una nueva condición de procedibilidad que obstruía el acceso a la Justicia más allá de lo permisible en términos constitucionales, lesionando el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24 de la CE. Pero adviértase bien. La esencia de este discurso no cuestionaba tanto la existencia misma de las tasas, sino que apuntaba a la articulación que de ellas hacía el legislador a modo de requisito insuperable (*sine qua non*) de tramitación.

Conviene recordar a estos efectos que el derecho de acceso a la Justicia es un derecho de configuración legal cuyo ejercicio, en consecuencia,

(41) Principio de oficialidad que recoge el art. 74.1 de la LAP: «el procedimiento, sometido al criterio de celeridad, se impulsará de oficio en todos sus trámites».

(42) Que, literalmente, dice así: «El justificante del pago de la tasa con arreglo al modelo oficial, debidamente validado, acompañará a todo escrito procesal mediante el que se realice el hecho imponible de este tributo, sin el cual el secretario judicial no dará curso al mismo, salvo que la omisión fuere subsanada en un plazo de diez días».

puede ser sometido a condiciones o requisitos por parte del legislador ordinario. Ahora bien, para que estos límites no lesionen el núcleo del derecho a la tutela judicial efectiva hace falta que se observen dos directrices elementales que tanto el Tribunal Constitucional como, sobre todo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han acertado a aislar: la búsqueda de un fin legítimo (a) y el respeto al principio de proporcionalidad (b) (43).

a) De la persecución de un fin legítimo poco puede reprocharse a las tasas judiciales visto que la recaudación tributaria ha de contribuir, así sea de forma mediata —allí donde no se establezca una afección directa—, a dotar de más medios a la Justicia, sin olvidar otras finalidades igualmente legítimas y relevantes como la evitación de una utilización abusiva del proceso. Es por ello que el TEDH tiene claramente establecido que la exigencia de tasas —y lo mismo en relación con otras limitaciones de naturaleza económica: que se consigne un depósito previo a la interposición de un recurso (44), que se reserven ciertas vías procesales para los asuntos que superen un determinado umbral económico (45)— no suponen, *in abstracto*, una restricción incompatible con el derecho a un juicio justo recogido en el art. 6 del CEDH (46).

b) Otra cosa es que, *in concreto*, la tasa se erija en un dique desproporcionado. Desde esta óptica, el Tribunal de Estrasburgo sí ha desarrollado una intensa labor de poda, partiendo de la base de que, por ser una restricción de naturaleza financiera que no tiene relación alguna con el fondo de la reclamación o las perspectivas de éxito de la demanda, debe ser objeto de un riguroso examen desde el punto de vista de los intereses de la Justicia. Así, ponderando las circunstancias concretas de cada caso

(43) Un buen estudio de la doctrina del TEDH sobre la materia es el llevado a cabo por Ángel AGUALLO AVILÉS y Esther BUENO GALLARDO, *Algunas reflexiones sobre las tasas judiciales a la luz de la Constitución Española y el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, en «Quincena Fiscal Aranzadi», núm. 13/2004, pp. 9-19.

(44) Véase la STEDH de 13 de julio de 1995, *Tolstoy-Miloslavsky c. Reino Unido*.

(45) Véase la STEDH de 19 de diciembre de 1997, *Brualla Gómez de la Torre c. España*.

(46) El pronunciamiento de referencia aquí es la STEDH de 19 de junio de 2001, *Kreuz c. Polonia*, que sentó las bases de la doctrina que sigue vigente en la actualidad en el examen de las tasas judiciales y la eventual conculcación del art. 6 del CEDH. Dejó allí establecido el Tribunal de Estrasburgo que la búsqueda de una buena administración de justicia podía justificar la imposición de restricciones financieras al acceso de una persona a un tribunal (§ 54) y, más concretamente, que:

«el requisito de pagar tasas a los Tribunales civiles en relación con las reclamaciones sobre las que éstos van a decidir no puede ser considerado como una restricción del derecho de acceso a un Tribunal que sea incompatible «per se» con el art. 6.1 del Convenio» (§ 60).

y, en particular, prestando atención a cuatro variables: la cuantía de la tasa (47); la capacidad económica del justiciable para hacerle frente (48); la fase del procedimiento o la instancia en que aquélla se exige (49); y el montante de lo reclamado (50), son muchos los asuntos en que el TEDH ha considerado que la exigencia de una tasa, en el caso concreto, lesionaba el art. 6 del CEDH.

Teniendo presentes estas enseñanzas, de fuerza era cuestionarse en España hasta qué punto la categórica supeditación del curso de los escritos judiciales al pago de la tasa —que no es más que un trasunto, insisto, de lo previsto con carácter general en la LTPP— constituía una solución de equilibrio entre la eficacia en la gestión tributaria de la tasa y el derecho de acceso a la Justicia. Aplicando los esquemas del principio de proporcionalidad surgía un claro interrogante: ¿estamos ante la medida menos restrictiva de

(47) Como sucedió en los asuntos *Kreuz c. Polonia* (2001): tasa judicial que ascendía al salario medio anual en Polonia; y *Weissman y otros c. Rumania* (STEDH de 24 de mayo de 2006): tasa judicial de 323.264 euros.

(48) Sirvan de ejemplo los asuntos *Serin c. Turquía* (STEDH de 18 de noviembre de 2008; tasa judicial de 370 euros exigida a un jubilado cuya pensión mensual era de aproximadamente 220 euros); *Polejowski c. Polonia* (STEDH de 4 de marzo de 2008; tasa judicial de 2.826 euros solicitada a una persona en paro con ingresos mensuales de 138 euros); y *Beian (nº 2) c. Rumania* (STEDH de 7 de febrero de 2008; tasa judicial de 330 euros aplicada a unos litigantes cuyos ingresos mensuales no alcanzaban los 120 euros).

Por cierto que el criterio de la capacidad económica también ha sido aplicado a las personas jurídicas (STEDH de 10 de enero de 2006, *Teltronic-CATV c. Polonia*).

(49) Lógicamente, los efectos negativos de las tasas se recrudecen si frenan el primer acceso a la Justicia y se atemperan si afectan a los sucesivos grados de recurso.

Por otra parte, en su doctrina, a menudo insiste el TEDH en la idea de que permitir la prosecución del proceso a pesar del impago de las tasas judiciales no impide que éstas puedan ser recuperadas con posterioridad cuando, por ejemplo, mejore la situación económica del justiciable (a modo de ejemplo, véase la STEDH de 10 de enero de 2006, *Teltronic-CATV c. Polonia*, § 62).

(50) Ha calificado así de incompatible con el art. 6 del CEDH un sistema de cálculo de tasas judiciales que llevaba a la situación de tener que pagar por tal concepto una parte muy significativa de lo obtenido en vía judicial (STEDH de 12 de junio de 2008, *Tzvyatkov c. Bulgaria*; tasa judicial de 184 euros cuando la indemnización concedida en juicio fue de 256 euros).

Asimismo, en la valoración de la proporción de la tasa el TEDH otorga peso a la naturaleza del pleito, de suerte que se muestra más flexible si la tasa atañe a una reclamación pecuniaria y menos cuando el asunto gravado tiene que ver con un tema familiar: «no parece que se justifique la obligación de realizar un pago especial por dirimir asuntos de divorcio apelando al interés de la justicia» (STEDH de 26 de julio de 2005, *Kniat c. Polonia*, § 41).

Sin embargo, el TEDH sí ha respaldado la instrumentación de las tasas judiciales a cuenta de la lucha contra el abuso del proceso, considerando legítimo que su importe aumente según la cuantía de lo reclamado de tal manera que los demandantes que exageren deliberadamente el valor de sus demandas topen con un valladar que les haga repensar su estrategia (STEDH de 3 de febrero de 2009, *Kupiec c. Polonia*, § 49).

entre todas las idóneas o no existe acaso otra alternativa menos ingerente e igualmente capaz de asegurar la correcta recaudación de la tasa?

Ante una objeción de tal calado, los ajustes a la hora de desarrollar las previsiones legales no se hicieron esperar. El primero no fue otro que insistir en el carácter subsanable del impago de la tasa. Antes, pues, de cerrar el paso al escrito procesal gravado, había que ofrecer al justiciable la oportunidad de corregir la falta (51). El segundo, de mayor trascendencia, consistió en reorientar los efectos de la resistencia al pago: en vez de no dar curso a la demanda o escrito, según lo dispuesto en la Ley 53/2002, se precisó que el secretario comunicase esta circunstancia a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria a fin de que fuese ésta la encargada de practicar la liquidación y ejecutar el cobro por las vías oportunas (52). De este modo, se venía a reconocer la existencia de una alternativa capaz de garantizar el cobro de la tasa pero desprovista de la traumática solución de vedar sin contemplaciones el acceso a la Justicia. El remiendo, que parece hoy pacíficamente aceptado, vino a desactivar virtualmente el tajante mandato de cierre procesal que todavía figura formalmente en la Ley 53/2002 (53).

Volvamos al procedimiento administrativo. Sorprendentemente, no hay rastro de un debate similar en torno a la interrupción del curso de la instancia por impago de la tasa, a pesar de producirse el mismo efecto de cierre procedimental. Y no sólo eso. Incluso se tiene noticia de intentos esporádicos que pretendían endurecer las consecuencias del impago de la tasa haciendo de su satisfacción una exigencia insubsanable (54).

Pues bien, en mi opinión, aunque el derecho al procedimiento administrativo no posee el mismo rango e importancia que el derecho de acceso

(51) Aunque el art. 35.7 *in fine* ya aludía al ofrecimiento de un plazo de subsanación de diez días, la Orden HAC/661/2003, de 24 de marzo, antes citada, insistió oportunamente en este punto (art. 6.3-4).

(52) Así se establece en el art. 6.4 de la Orden HAC/661/2003, de 24 de marzo.

(53) Ésta es, por lo demás, la interpretación dominante en las distintas Audiencias Provinciales, partidarias de dar cuenta del incumplimiento a la Administración tributaria, pero sin impedir ni interrumpir por ello la sustanciación del proceso. Sirvan como ejemplo los autos de las Audiencias Provinciales de León, de 26 de enero de 2004 (JUR 2004, 52839); de Cáceres, de 6 de febrero de 2006 (AC 2006, 32), de Guipúzcoa, de 9 de noviembre de 2006 (JUR 2007, 103215); y de Madrid, de 7 de febrero de 2007 (AC 2007, 1114).

(54) Práctica conocida, por ejemplo, en el ámbito de la función pública donde algunas convocatorias han venido a calificar de insubsanable la falta de presentación, junto con la instancia, del justificante de pago de la correspondiente tasa por derechos de examen.

a la Justicia, que emana directamente de un derecho fundamental, es por igual acreedor de un tratamiento inspirado en idénticos principios. Cabe por ello exigir, cuando se establezcan restricciones a la tramitación de una solicitud, no sólo la persecución de una finalidad legítima (a), sino también el recto acatamiento del canon de proporcionalidad (b).

a) Acerca de la finalidad legítima, resulta evidente que la implantación de las tasas responde de manera habitual a la recaudación de dinero destinado a la financiación del servicio encargado de prestar la actividad que está en la base del hecho imposible. No prima, pues, aunque bien podría ocurrir, su instrumentación a modo de filtro para combatir la utilización indiscriminada e irreflexiva de la maquinaria administrativa. De la legitimidad del móvil financiero, por encima del disuasorio, no cabe dudar, aunque sí advertir de su escaso engarce con la sustancia del procedimiento.

b) Precisamente por eso mismo, conviene prestar especial atención a las exigencias dimanantes del principio de proporcionalidad. La primera: la necesidad de considerar que se está ante una exigencia susceptible de ser corregida tras la oportuna advertencia, siguiendo el guión de la subsanación de los actos de los particulares en el procedimiento administrativo (arts. 71 y 76 de la LAP); sin que resulte plausible, habida cuenta de la propia naturaleza de este requisito y de su débil vínculo con el fondo de la pretensión, la supresión de esta sanación so pretexto de una más eficaz recaudación de la respectiva tasa (55). Y, en segundo término, es de recibo colocar a la proporcionalidad como límite infranqueable. De forma que, aunque la hipótesis se antoje improbable, no resulte del todo descartable que una determinada tasa, valorada circunstancialmente, pueda llegar a tildarse de excesiva por razón de su cuantía u otras consideraciones concurrentes (56).

(55) En este sentido, entiendo que aciertan los órganos jurisdiccionales al rechazar el carácter insubsanable con que en ocasiones pretenden configurarse los derechos de examen. Véanse, entre otras, las SSTSJ de Aragón de 10 de mayo de 2007 (recurso núm. 652, 2005); y de Castilla-La Mancha de 14 de julio de 2003 (recurso núm. 37, 2003).

(56) Se me ocurre imaginar una tasa por derechos de examen que, en razón de su elevada cuantía, obstaculice seriamente la presentación a las pruebas. No está de más recordar a este respecto la posición contraria a la exigencia de los derechos de examen que viene manteniendo de forma resuelta el Defensor del Pueblo. A juicio de esta institución, la exigencia de esta tasa pierde su justificación si se tiene en cuenta que el acceso a la función pública constituye el ejercicio de un derecho previsto en la propia CE (art. 23.2) y, por otra parte, que los esfuerzos consumidos en la correcta selección de los empleados públicos benefician no sólo a quienes superen finalmente las pruebas, sino también a la propia Administración y al conjunto de la sociedad, posibilitando el nombramiento de las personas más idóneas y capaces de entre todos los aspirantes (véase el *Informe*

D) El entorpecimiento de los derechos de participación y defensa del interesado por efecto reflejo de las tasas

Una segunda distorsión que pueden provocar las tasas en el armónico desarrollo del procedimiento administrativo tiene que ver con su posible incidencia negativa sobre los derechos de participación y defensa. Una incidencia que puede tener un origen muy diverso. Veamos algunos ejemplos. Es habitual, especialmente en los procedimientos iniciados a instancia de parte, que el interesado deba asumir la carga de acreditar ciertos extremos a través de certificados oficiales cuya obtención no pocas veces requiere del previo abono de la tasa correspondiente. Frecuente es asimismo que la adquisición de fotocopias de documentos obrantes en poder de la Administración aparezca gravada con una tasa o, lo que puede resultar aún más oneroso, con un precio público (57). Incluso se ha llegado a configurar, adviértase bien, como hecho imponible de una tasa nada menos que la prestación de ciertos servicios directamente relacionados con la intervención de los particulares en el procedimiento administrativo como la consulta del expediente (58).

anual a las Cortes Generales de 1991, pp. 537-539). Aunque este planteamiento no ha calado en el legislador, sí se han dado algunos pasos en la línea reclamada por el Defensor del Pueblo de, si no eliminar, sí al menos reducir paulatinamente el impacto de los derechos de examen introduciendo, por ejemplo, exenciones para quienes se encuentren en paro (Recomendación 46/2005, de 14 de abril, sobre exención de la tasa de derechos de examen a los desempleados).

(57) En el caso de los interesados, el derecho a la obtención de copias de los documentos contenidos en los procedimientos de los que sean parte aparece plasmado en el art. 35.a) de la LAP. En lo que respecta a los ciudadanos y el acceso a los archivos y registros administrativos, el derecho a la obtención de copias se recoge en el art. 37.8 *ibídem*, con alusión específica, por cierto, a la posible exigencia de algún tipo de exacción: «El derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas».

(58) En muchos Ayuntamientos, como es el caso de Lleida, se han aprobado ordenanzas en las que se exige el pago de una tasa por la consulta de documentos obrantes en expedientes administrativos. En concreto, en el caso referido de Lleida, habrán de pagarse 3,30 euros cuando la consulta se refiera a un expediente en tramitación; y 5,70 euros si el expediente está ya archivado. A estas cantidades será preciso añadirles luego el coste de las fotocopias si el particular quiere tener una copia (a razón de 25 céntimos por unidad) o del certificado (que asciende a 28,60 euros por cada documento). Sólo se exonera de pago la consulta si ésta se efectúa mientras el procedimiento se encuentra en período de información pública o de alegaciones. El texto de esta ordenanza puede encontrarse en la sede electrónica www.paeria.es.

De forma similar, también es frecuente dar con ordenanzas fiscales que gravan la búsqueda de documentación en expedientes municipales —así, en Tarragona, si el expediente es del año en curso, habrá que pagar una tasa de 5,40 euros; y si es de los últimos quince años, de 11,15 euros (consulte la ordenanza en www.tarragona.es); en Girona, la tasa por la búsqueda de información se mide en horas, a razón de 27,05 euros la hora (acúdase a www.ajuntament.gi)—.

Aunque este tipo de limitaciones, aisladamente consideradas, puedan parecer a simple vista irrelevantes, es lo cierto que son capaces de debilitar el despliegue pleno de los principios de participación y contradicción; principios que, en lugar de ser trabados, aun de forma involuntaria y liviana, deben, por el contrario, ver facilitado su ejercicio. Quién sabe si una aplicación indiscriminada de una tasa por fotocopias —aparentemente inocua— no puede llevar a un interesado a prescindir de su derecho a disponer de una copia del expediente y, por ende, a cercenar su reacción defensiva. Un deterioro que, por lo demás, no sólo tiene una lectura desfavorable desde el punto de vista del particular, sino que también revierte en el empobrecimiento de la instrucción del procedimiento y al cabo de la propia capacidad de la Administración de convencer del acierto de su resolución (59).

V. LOS COSTES INDIRECTOS VINCULADOS A LA TRAMITACIÓN DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. La representación y defensa profesionales

En el procedimiento administrativo los interesados pueden pedir y pretender por sí mismos. Ésta es una de las insignias de la institución y el motivo fundamental, como ya se dijo, para reconocer en él una clara directriz de gratuidad. Se trata, además, de una opción que, en España, hunde sus raíces en el nacimiento mismo del procedimiento administrativo, concebido como un cauce de naturaleza más flexible, menos formalista y, desde luego, mucho menos complejo que el proceso judicial; un cauce en el que, en definitiva, podría desenvolverse el propio interesado sin necesidad de recabar ningún auxilio especializado: «el carácter de la Administración pública, basado principalmente en la equidad, no se acomoda a esa ritualidad solemne de los Tribunales en que todos los actos tienen su tiempo y lugar señalados de antemano» (60).

(59) Nunca hay que olvidar, al tratar de la participación de los ciudadanos e interesados en el procedimiento, que entre las bondades que a ella se asocian las hay que conectan directamente con la imagen exterior que la Administración proyecta de sí misma: la transparencia, la objetividad, la toma en consideración de todos los intereses concurrentes, etcétera.

(60) Expresa este fragmento —extraído del preámbulo del RD de 14 de septiembre de 1872, disponiendo la formación de reglamentos para el despacho de los negocios encomendados a las dependencias de la Administración civil— una de las ideas basales que marcó el inicio de la codi-

Mucho ha llovido, sin embargo, desde la lejana mitad del siglo XIX y es por ello que algunas precisiones resultan hoy obligadas a fin de calibrar certeramente el impacto de esta partida en el precio de nuestro procedimiento administrativo.

A. Ante todo, un matiz fundamental. *La postulación no se exige pero tampoco se impide.* Quiere decirse con ello que es perfectamente plausible que el interesado, por la razón que sea, decida contar con la ayuda de un profesional a fin de que le represente y defienda ante la Administración (61). De hecho, me atrevería a decir que, en el fondo, se ha contado siempre con que el interesado, si bien fuera de las formalidades características del proceso judicial —comenzando por la dualidad abogado-procurador—, actuará por lo común a través de algún tipo de representante. Ello explicaría que el apoderamiento y el mandato hayan tenido en el seno de las relaciones con la Administración uno de sus más notos registros y que, históricamente, las figuras del representante y del mandatario hayan sido una constante en la regulación de los interesados, disfrutando, además, de un régimen muy propicio (62).

ficación del procedimiento administrativo en España: una mayor flexibilidad en las formas, de la que se deducía como corolario la posibilidad del interesado de pedir y actuar por sí mismo.

(61) El recurso a la asistencia de un profesional constituye un derecho comúnmente reconocido a los interesados no sólo en España, sino en todos los ordenamientos europeos. Y los pasos seguidos vienen también de antiguo. Así, ya la histórica Ley austriaca de Procedimiento Administrativo (Ley núm. 274, de 21 de julio de 1925) dedicaba un capítulo específico a la regulación de los interesados y sus representantes, donde, entre otras indicaciones de interés, se reconocía expresamente la posibilidad de actuar asesorado por un abogado (§ 10.5).

En la actualidad, el rastro de este derecho es bien notorio en las distintas leyes de procedimiento administrativo de Europa. Y una de las mejores pruebas de su arraigo y extensión puede encontrarse en la Resolución del Consejo de Europa *sobre la protección del individuo frente a los actos de la Administración*, de 28 de septiembre de 1977. Se reconoce en ella como uno de los principios generales que deberían inspirar la práctica administrativa de los Estados miembros el reconocimiento de la facultad del interesado de ser asistido o representado durante la tramitación del procedimiento administrativo (principio III).

(62) Si se pasa revista a los distintos reglamentos de procedimiento administrativo dictados en desarrollo de la LBPA de 1889 podrá observarse cómo es habitual que en el espacio dedicado a la regulación de los interesados se inserte la previsión expresa de su posible representación a través de un apoderado o mandatario, seguida de reglas tendentes a flexibilizar y facilitar este conducto. De entre los muchos ejemplos que podrían ser traídos a colación, resulta de nuevo sumamente gráfico al respecto el Reglamento de procedimiento de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia (véanse los arts. 96 a 115). Repárese, por ejemplo, en la presunción prevista en el art. 99 de esta disposición general: «la aceptación del mandato se presupone por el hecho de practicar cualquier gestión en el asunto de que se trata, y se tendrá por eficaz, no renunciado, ni revocado, mientras no conste expresa y debidamente lo contrario».

Una propensión favorable que ha llegado sin interrupción hasta nuestros días. Repárese si no por un instante en la hechura del art. 32 de la LAP (*Representación*) (63). Podrá ser representante cualquier persona con capacidad de obrar; la representación se presumirá para los actos y gestiones de mero trámite, y en relación con los demás será dado acreditarla mediante cualquier medio válido en Derecho, incluida la formalización *apud acta* en comparecencia personal del interesado; y si la acreditación no constase, tal circunstancia no impedirá que se tenga por realizado el acto, concediéndose a tal efecto un plazo de diez días —o superior cuando las circunstancias del caso lo requieran— para la subsanación de tal carencia. En verdad, resulta difícil imaginar un régimen de representación más flexible (64).

Demostrativo, por lo demás, de este hondo enraizamiento del auxilio profesional en la esfera administrativa es el surgimiento de profesiones especializadas justamente en la gestión de negocios administrativos por cuenta ajena, como es el caso destacado, y hoy consolidado, de los gestores administrativos (65).

Es dado, pues, servirse de un patrocinio profesional aunque su intervención se articule por el legislador como una garantía accesorio. Lo mismo sucede, por cierto, en el campo procesal en aquellos supuestos en los que la presencia del procurador y del abogado no viene impuesta *ex lege* —sirvan de ejemplo los juicios civiles verbales de cuantía no superior

(63) Sobre la representación del interesado, véase la detenida exposición de Jesús GONZÁLEZ PÉREZ en la obra que comparte con Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, t. I, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, 4ª ed., pp. 952-964.

(64) Por cierto que en el nuevo escenario de la Administración electrónica también se prevé la posibilidad de actuar por medio de representante. El art. 23 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de *acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, permite así a las Administraciones Públicas habilitar con carácter general o específico a personas físicas o jurídicas autorizadas para la realización de determinadas transacciones electrónicas en representación de los interesados.

(65) Con arreglo al *Estatuto Orgánico de la profesión de Gestor Administrativo* (aprobado por Decreto 424/1963, de 1 de marzo), «Los gestores administrativos son profesionales que, sin perjuicio de la facultad de actuar por medio de representante que a los interesados confiere el artículo 24 de la Ley de Procedimiento Administrativo, se dedican de modo habitual y con tal carácter de profesionalidad y percepción de honorarios a promover, solicitar y realizar toda clase de trámites que no requieran la aplicación de la técnica jurídica reservada a la Abogacía, relativos a aquellos asuntos que en interés de personas naturales o jurídicas, y a solicitud de ellas, se sigan ante cualquier órgano de la Administración Pública, informando a sus clientes del estado y vicisitudes del procedimiento por el que se desarrollan».

a los novecientos euros (66)—. El justiciable también podrá, si lo estima oportuno, contratar su defensa. Aunque si lo hace, tal decisión se pondrá en conocimiento de la otra parte a los efectos de que pueda ésta equilibrar la balanza (67). Una cautela de paridad de armas del todo sensata que no estaría de más respetar también en la tramitación de los expedientes administrativos con interesados enfrentados al amparo de lo previsto en el art. 85.3 de la LAP: «el órgano instructor adoptará las medidas necesarias para lograr el pleno respeto a los principios de contradicción y de igualdad de los interesados en el procedimiento» (68).

B. En íntima conexión con lo que acaba de decirse emerge otra consideración de fuste. *Que sea facultativa no significa que no resulte más que conveniente en muchos casos la intervención de un profesional con vistas a dotar al interesado de una defensa eficaz.* Y no me refiero sólo a una conveniencia entendida en clave subjetiva, en razón del impacto del asunto en la esfera particular de cada cual, sino que pretendo significar que, objetivamente, la postulación personal debiera replantearse en algunos sectores. La visión decimonónica del procedimiento administrativo, basada en la levedad, sencillez y simplicidad de los expedientes, no sirve para retratar fielmente toda la realidad del vasto panorama procedimental actual. Ciertamente, la intervención personal del interesado puede antojarse suficiente en el grueso de los procedimientos administrativos, tanto más si admitimos que la escalada en complejidad se ha visto compensada por la acentuación del carácter vicarial de la Administración y su misión constitucional de servicio objetivo a los intereses generales. Está, además, la configuración abierta del proceso contencioso-administrativo que, superados los lastres del modelo revisor, permite desplegar con total plenitud cuantas alegaciones y pruebas se estimen convenientes con independencia de la actitud simplemente silente o aun de la torpeza con la que se sostuviera la pretensión en vía administrativa (69).

(66) Véase el art. 31 (*Intervención de abogado*) de la LEC.

(67) Véase el art. 32 (*Intervención no preceptiva de abogado y procurador*) de la LEC.

(68) A veces se pierde de vista que en la tramitación de muchos procedimientos administrativos la contienda no se libra tanto entre el interesado y la Administración, sino, sobre todo, entre diferentes interesados que mantienen posiciones encontradas (vecinos y comerciantes, empresas y competidores...). Esta situación exige de la Administración instructora una actitud de salvaguarda de la paridad de armas de todos cuantos intervengan en calidad de interesado y justamente en esa dirección cabe interpretar a mi modo de ver el imperativo que recoge el citado art. 85.3 de la LAP.

(69) Es de recordar que el art. 56.1 de la LJCA permite que en la demanda se aleguen «cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración».

Ahora bien, sin perjuicio de que ello sea así por regla, no puede desconocerse que entre los incontables procedimientos los hay en que este esquema no se compadece bien con el sesgo de la tramitación real de los expedientes, ora por la gran trascendencia ínsita en los temas a ventilar (a), ora por la complejidad de la función administrativa a encauzar y de su cuadro normativo (b), ora por la singular vulnerabilidad en que se encuentran los interesados (c). En este tipo de supuestos peligra la virtualidad del principio de contradicción si no se efectúan los ajustes oportunos en los derechos de defensa del interesado, tratando de remover los obstáculos en grado de comprometer la eficacia de un patrocinio personal. Y es que, a mi modo de ver, para saldar un debe en el principio de contradicción como el que se plantea, no basta con la apelación al carácter vicarial de la Administración y a su condición abstracta de parte imparcial. Y tampoco conforta pensar en el remiendo de un posterior recurso contencioso-administrativo, este sí con abogado, pues es sabido que, aun sin el corsé revisor, la estrategia defensiva dispuesta en la vía administrativa previa va a influir mucho, de facto, en el desenvolvimiento y desenlace del proceso que haya de venir después (70).

a) Desde el punto de vista de la gravedad de las posibles consecuencias, podrían señalarse algunos procedimientos sancionadores de los que puede resultar la imposición de sanciones cuantiosas y de mucha entidad, a veces de índole superior a las previstas en el Código Penal para ciertos delitos. Sea como fuere, el derecho a la asistencia letrada, que es pieza básica en las causas penales delictivas (71) y que emana *in via recta* del art. 24.2 de la CE, no ha trascendido al estadio sancionador administrativo (72). El Tribunal Constitucional, artífice de la extrapolación de las garantías procesales penales a partir de una comunión en lo sustancial de las distintas manifestaciones del poder punitivo, no ha respaldado el

(70) Adviértase, además, que lo que admite el art. 56.1 de la LJCA, recién citado, es la alegación de *motivos* nuevos, no esgrimidos en su día ante la Administración. No se ampara, en cambio, la novación de las *pretensiones* porque en este punto, es decir, en el *petitum*, sí debe existir una correspondencia con lo planteado y tratado en vía administrativa. Tal es la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional (entre tantas, véanse a título de ejemplo las SSTC 74/2004, de 22 de abril y 158/2005, de 29 de junio).

(71) No así en las relativas a las faltas, donde la intervención del abogado es meramente facultativa (art. 967 de la LECrim).

(72) Acerca del derecho a la defensa técnica en el procedimiento administrativo sancionador acúdase al completo análisis de Lucía ALARCÓN SOTOMAYOR, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Civitas, Madrid, 2007, pp. 245 a 266.

tránsito de este concreto derecho. Y el legislador ordinario, a lo más, ha remachado puntualmente la facultad del interesado de nombrar a un abogado para que le asista, pero, eso sí, sin que tal asistencia le sea impuesta con carácter preceptivo y, en todo caso, siempre a su costa (73).

b) Si reparamos en la complejidad de la materia, no faltan tampoco candidatos. No en vano, por ejemplo, hasta hace poco la presencia del abogado venía exigida en lo económico-administrativo a la hora de realizar ciertas actuaciones (74).

c) Pero donde sobresale especialmente la conveniencia de un asesor cualificado es en los supuestos en que el interesado presenta por motivos que pueden ser de diverso orden una particular vulnerabilidad que compromete su capacidad de defensa personal. De hecho, aquí sí el legislador ha comenzando a dar algunos pasos en la línea apuntada explorando en concreto la opción de extender a la vía administrativa el beneficio de justicia gratuita. Así ha sucedido con los extranjeros a propósito de los procedimientos de asilo y de los que puedan llevar a la denegación de su entrada en España, a su devolución o a su expulsión del territorio español (75); y también con las mujeres víctimas de la violencia de género con rentas reducidas en relación con todos aquellos procedimientos administrativos cuya causa directa o indirecta guarde conexión con la violencia padecida (76). Restan, no obstante, otros escenarios sociales a considerar (77).

(73) Siguiendo la exposición de ALARCÓN SOTOMAYOR (*idem*), cabe encontrar referencias singulares en relación con los procedimientos disciplinarios penitenciario (art. 242.2.i del RD 190/1996, de 9 de febrero, *por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario*) y militar (art. 42.2 de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del *régimen disciplinario de la Guardia Civil*, y art. 53 de la Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, de *Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas*).

Estos dos supuestos tienen, además, la singularidad de que el Tribunal Constitucional ha acabado por reconocer su engarce con el art. 24.2 de la CE, lo que deja abierto un resquicio que hace imaginable una ampliación futura a otras sanciones administrativas (ALARCÓN SOTOMAYOR, *ibidem*, pp. 253-262).

(74) El art. 13.1 del Texto Articulado del procedimiento económico-administrativo (1980) señalaba que «cuando el interesado en la reclamación económico-administrativa no actúe por sí o por medio de su representante legal y el mandato no sea el propio de Administradores, Gerentes o Directores de Sociedades, deberá asumir la dirección técnico-jurídica del asunto un Abogado en ejercicio en el lugar donde tenga su sede el Tribunal Económico-Administrativo respectivo».

(75) Véase el art. 2.e) de la LAJG.

(76) Así lo prevé el art. 20.1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de *Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*.

(77) Tengo en mente, por ejemplo, las atinadas reflexiones del Defensor del Pueblo en su informe sobre *Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad*

No me cabe duda, en definitiva, de que en algunos sectores, ya sea por razones de gravedad y complejidad del tema o de vulnerabilidad del protagonista, convendría mucho pasar por el tamiz la autodefensa y pensar en fórmulas de asistencia y de auxilio con las que reforzar la capacidad de defenderse del interesado. Como ha quedado apuntado, sin embargo, sólo cabe dar noticia de parches y arreglos aislados. En términos generales, en cambio, la estrategia sigue consistiendo simplemente en confiar en que sea el propio afectado quien caiga en la cuenta de la situación y *motu proprio* opte por hacerse con los servicios de un asesor profesional. No otro es el camino que ofrece el art. 85.2 de la LAP: «los interesados podrán, en todo caso, actuar asistidos de asesor *cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses*». Pero, ¿y si esa razonable reacción no tiene lugar? ¿*Quid* de la defensa eficaz y la paridad de armas entonces?

C. Y una última consideración que enlaza con la anterior. La conveniencia de la defensa técnica en ciertos contextos no debe llevar aparejada, *eo ipso*, la gratuidad de la misma. Una cosa es que existan razones que aconsejen reforzar los derechos de defensa de los interesados y otra bien distinta que dicho fortalecimiento no pueda cristalizar más que en la asignación gratuita de un abogado ducho en la materia. Aparte de que existen otras alternativas a la asistencia letrada (78), interesa no mezclar planos separados: que se transforme en preceptiva la defensa técnica tiene que ver con la búsqueda de un debate bien dispuesto y apto para un contraste dialéctico de posiciones; su gratuidad, en cambio, conecta con una cuestión bien distinta como es la suficiencia de recursos económicos del interesado para asumir ese coste.

social (2009). Insiste allí en la conveniencia de mejorar la posición de los menores y sus padres en la tramitación de los procedimientos administrativos que les atañen a cuyo objeto recomienda con carácter general, «que el derecho a la asistencia jurídica gratuita sea reconocido en todo caso a los menores y a sus padres, u otros representantes legales, en el marco de los procedimientos de desamparo y los dirigidos a adoptar medidas de protección en el ejercicio de la tutela administrativa» (ibídem, p. 406).

(78) Hay, en efecto, otras muchas opciones a barajar en función de las peculiaridades de cada ámbito. Así, por ejemplo, la creación de servicios de consulta especializados que estén investidos, al menos, de una cierta independencia funcional —pensará el lector en la rica experiencia de los denominados «servicios de orientación jurídica» patrocinados por Administraciones y confiados a los Colegios de Abogados, pero su mira está puesta más bien en el pleito judicial—; la inserción en la secuencia de un trámite de informe que traiga al procedimiento un asesoramiento externo; la apertura a la personación de defensores independientes; la fiscalización, compleja de articular pero sin duda efectiva, del Ministerio Fiscal; etcétera.

Profundizar en estas observaciones nos llevaría demasiado lejos. Cumple en este lugar llamar la atención sobre la circunstancia de que, aun siendo opcional, el gasto de la representación y defensa profesionales merece ser tomado en consideración. No cabe por ello descartar sin más que aludir a su carácter facultativo la incidencia del coste de la postulación técnica a la hora de medir la gratuidad en la larga familia de los procedimientos administrativos. Tras el silencio y la tibieza de las normas comunes se esconde una realidad compleja y problemática que hace de la asistencia un elemento que en algunos escenarios traspasa ya —y en otros probablemente debiera hacerlo— lo meramente anecdótico o testimonial.

2. La reunión y confección de los documentos que han de acompañar a la solicitud

En líneas generales, uno de los apartados más censurables de nuestra estructura procedimental es la elevada, y a menudo desmesurada, carga documental que soportan los interesados en los procedimientos impulsados a instancia de parte (79). La corrección de esta anomalía figura como objetivo prioritario desde hace ya mucho tiempo en todas las agendas de simplificación administrativa y, como era de suponer, se ha convertido una vez más en uno de los principales retos que está llamada a afrontar, hoy por hoy, la moderna Administración electrónica (80). Sin embargo, aun con los avances experimentados —más bien tímidos, a mi juicio—, sigue siendo un hecho cierto que la consecución de muchas licencias, autorizaciones y permisos de todo tipo sólo va a tener lugar si el interesado se encarga de aportar una serie de documentos tendentes a justificar los

(79) Disfunción denunciada por muchos y a cuyo estudio tuve ocasión de asomarme en *La reducción de la carga de presentación de documentos ante la Administración Pública. (Reflexiones a propósito de la experiencia italiana)*, en «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 48, 2002, pp. 389 a 435. Para profundizar en esta cuestión, véase Teresa D. NÚÑEZ LOZANO, *Abuso en la exigencia documental y garantías formales de los administrados*, Atelier, Barcelona, 2005.

(80) Ciertamente, entre los muchos encargos confiados a la pujante Administración electrónica ocupa un lugar prioritario la reducción de la carga documental de los interesados. A decir verdad, se trata de la faceta de orden simplificador en la que más hincapié hace la LAE, incorporando una versión renovada del derecho a no aportar documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas (art. 6.2.b). Un derecho que, a diferencia del plasmado desde hace años en el art. 35.ª de la LAP, luce un cambio de altura: pasar de los documentos que se encuentren en manos de la Administración *actuante* a no haber de aportar datos y documentos en poder de *cualquier* Administración Pública.

extremos contenidos en su solicitud —entrarían aquí las certificaciones y comprobaciones de todo tipo (81)— y a ayudar a que la Administración se forme criterio en torno a la procedencia de lo solicitado —a través de proyectos, informes, etcétera—.

Lógicamente, la reunión de todo este sostén documental suele exigir un esfuerzo importante que, amén de otras repercusiones, entraña un claro coste económico (82).

3. La aportación de pruebas defensivas

Si en los procedimientos promovidos a instancia de parte el gasto suele derivarse de la carga de reunir todos los documentos exigidos para la estimación de la solicitud, en el caso de los procedimientos incoados de oficio no es ocioso considerar el coste indirecto causado por la confección del acervo probatorio aportado en defensa de la posición mantenida. Principalmente, en relación con las pruebas periciales, seguidas acaso de las documentales, aunque sin descartar que la utilización de otros medios de prueba (como la testifical, por ejemplo) pueda también dar origen a un gasto que deba sufragar el interesado.

El interesado correrá, como decimos, con el pago de las pruebas practicadas por propia iniciativa y aportadas luego directamente al expediente. Pero también con el de las que proponga en el trámite de prueba cuando su realización «implique —señala el art. 81.3 de la LAP— gastos que no deba soportar la Administración». La redacción de este inciso no es, desde luego, afortunada. Resulta difícil identificar a la luz del principio inquisitivo cuáles son esas pruebas de las que puede desentenderse la Administración (83). Teniendo en cuenta que la llevanza de la instrucción

(81) Para captar mejor el alcance del argumento sirvan de ejemplo los certificados de convivencia, de empadronamiento, tributarios, de información urbanística, catastrales...

(82) En torno a la carga de la prueba de los interesados en los procedimientos iniciados a instancia de parte me remito al magnífico estudio de Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, *La prueba en el procedimiento administrativo*, Aranzadi, Elcano, 2001, pp. 186-205.

(83) Es de recordar que de acuerdo con el art. 78.1 de la LAP, «los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento [...]».

Para una exégesis detallada de este precepto y, en general, para profundizar en la inteligencia de la carga de la prueba que recae en la Administración, véase BARRERO RODRÍGUEZ (2001: 196-215).

y la recopilación de los datos y elementos de juicio necesarios para resolver son tareas de las que la Administración no puede abdicar, no cabe más que interpretar que el interesado deberá costear la ejecución de la prueba propuesta sólo cuando su proposición desborde el marco del *onus probandi* de la Administración (84). Cuestión distinta es que el coste de las pruebas a practicar por la Administración, especialmente si son costosas, no acaben integrándose como partida de alguna tasa, repercutiendo a la postre en la bolsa del interesado (85).

VI. LA NECESIDAD DE REALZAR EL VALOR DEL PRINCIPIO DE GRATUIDAD GRACIAS A SU CONEXIÓN CON LOS DERECHOS DE DEFENSA Y LA SENCILLEZ PROCEDIMENTAL

Después de pasar revista a los gastos más significativos que de manera directa o indirecta pueden venir conectados a la tramitación de un procedimiento es dado colegir claros síntomas de alejamiento del ideal de la gratuidad e incluso cabe abrigar una cierta frustración pensando en la fuerza que se le supone a un principio general de nuestro procedimiento administrativo (86).

Sin embargo, el recorrido hecho no debe servir para cuestionar simplemente si la gratuidad hace gala realmente del rango que se le imputa.

(84) De ahí que, acertadamente a mi juicio, el Grupo Parlamentario Vasco presentase durante la tramitación parlamentaria de la LAP una enmienda de adición con el siguiente contenido:

«En ningún caso el administrado deberá soportar los gastos originados o debidos a la práctica de pruebas consideradas aptas para esclarecer las cuestiones objeto del procedimiento».

Véase al respecto Joaquín José ABAJO QUINTANA, *La tramitación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Aspectos administrativos y parlamentarios*, BOE, Madrid, 1994, pp. 398-399.

(85) Como agudamente puntualiza Antonio FANLO LORAS, «Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos: iniciación, ordenación e instrucción», en la obra colectiva *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993, p. 239.

(86) Quienes se han adentrado en el estudio del principio de gratuidad no han dejado de experimentar una cierta sensación de desencanto: «concluimos observando, en definitiva, el reconocimiento de la gratuidad formal del procedimiento. Ahora bien, lejos de materializarse, tiene relevantes quiebras que menoscaban su virtualidad informadora, desde más de una perspectiva» (Juan José DIEZ SÁNCHEZ, *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Civitas, Madrid, 1992, p. 144). Palabras vertidas hace ya más de tres lustros, pero que, si bien se mira, conservan intacta su vigencia.

Un tal debate resultaría en gran medida estéril por quedar siempre a expensas de la dimensión dada a la noción de gratuidad; y ya quedó visto que, también en el mundo judicial, la idea de gratuidad se maneja con connotaciones relativas, ligadas, fundamentalmente, al gasto del patrocinio de un abogado. Admitido, pues, que más que ante un valor absoluto se está en presencia de una cualidad aproximativa (87), lo que importa es reflexionar sobre si debe ser esa propiedad un rasgo identificador del procedimiento administrativo. Porque, de ser así, y yo creo que sí, lo anteriormente expuesto pone sobre la mesa una situación inquietante.

La gratuidad, aun en sentido relativo, debe ser, en mi opinión, una de las directrices definidoras del procedimiento administrativo, es decir, uno de sus principios generales. Y ello responde, a mi juicio, no ya a la importancia intrínseca de este valor —no hay que olvidar que, a diferencia de otros atributos (caso de la objetividad o de la contradicción), la gratuidad no es consustancial al procedimiento administrativo (88)—, sino al relieve que adquiere cuando es puesto en conexión con dos de los pilares básicos de la institución: la tutela de los derechos de defensa de los afectados (A) y la sencillez en la tramitación de los asuntos (B).

A. De la conexión de la gratuidad con los derechos de defensa del interesado ya se ha dejado constancia más atrás. Probablemente no haya que exagerar el tono, pero sí es indudable que el incremento de los gastos asociados al ejercicio de los derechos que componen el status defensivo del interesado (acceso al expediente, comprensión de la información, formulación de alegaciones, proposición y práctica de pruebas...) puede ir en detrimento del debate dialéctico y, en el peor de los casos, llevar a hacer dejación de los mismos, allí donde el balance entre el quebranto económico de la resolución que pueda adoptarse al término se aproxime al coste de articular una defensa eficaz. Otro tanto cabría decir a propósito de los gastos que inciden en la participación *uti cives* de los ciudadanos.

(87) Por mucho que la gratuidad de un procedimiento no constituya una magnitud conmensurable con exactitud —pues depende de muchas variables y factores que determinan la segura inexactitud de la medida—, ello no significa, sin embargo, que no puedan aislarse los costes estructurales, así como otros gastos indirectos comunes, en la tramitación de cada procedimiento a fin de valorar cuánto de oneroso resulta éste para el interesado.

(88) Antes al contrario. Como ya se indicó *supra*, lo natural es que el procedimiento administrativo, al igual que el resto de procedimientos jurídicos, genere un coste. Cómo y entre quién se distribuya ese coste es cuestión accesoria —aunque no irrelevante— que admite múltiples y variadas alternativas.

Teniendo esto presente, el influjo del principio de gratuidad, si es que de verdad se aspira a reconocérsele una tal condición, exige reducir el impacto de los costes sobre las vías de entrada, defensa y participación de los interesados y ciudadanos (a), y, al propio tiempo, obliga a arbitrar alguna suerte de mecanismo de compensación cuando dicha defensa pueda quedar comprometida de resultas de la falta de recursos económicos del particular (b).

a) De una parte, es necesario sin falta que la inserción de costes, principalmente directos, aunque sin perder la pista de la posible generación de gastos indirectos, venga precedida de una reflexión en la que no se valoren únicamente las bondades en términos de gerencia económica y la simple observancia de los topes fiscales —por otra parte, en extremo flexibles—, sino también el impacto en la composición del procedimiento y en la efectividad de la contradicción y participación que haya de darse en su seno. Lo dicho afecta, ni que decir tiene, a la creación de tasas, pero también ha de tomarse nota de ello a la hora de definir, por ejemplo, qué tipo de documentos —y con qué nivel de certeza— van a ser exigidos a los interesados.

b) Por otro lado, el precio del procedimiento administrativo no puede permanecer al margen de la situación económica del interesado y obviar la incapacidad de éste para desplegar una actividad defensiva a tono con la gravedad y trascendencia del expediente en que se encuentre envuelto. Antes bien, habrá que aplicarse, por mor del principio de gratuidad, en la búsqueda de soluciones, como mínimo, en relación con los casos más estridentes.

Así, si el coste viene ocasionado por una tasa, es de recordar que, en tanto que tributo, ésta no puede dejar de atender, así sea de manera más liviana que el impuesto, al principio de capacidad económica que informa todo el sistema tributario ex art.31.1 de la CE (89). De donde la hacedera previsión, en función de la capacidad económica relativa de cada uno, de una política, si no de tarificación progresiva —de compleja articulación en el caso de las tasas—, sí al menos de exenciones subjeti-

(89) Aunque de una forma muy matizada, el art. 8 de la LTPP ordena que en la fijación de las tasas se tenga en cuenta la capacidad económica de las personas que deban satisfacerlas cuando lo permitan las características del tributo. Es esta última coletilla la que rebaja, lógicamente, la fuerza del mandato legal. Vid. al respecto MARTÍN FERNÁNDEZ y ANEIRO PEREIRA (2004: 83-90).

vas y bonificaciones, capaz de purgar los desequilibrios más palmarios y liberar a los interesados con rentas más bajas.

Fuera de las tasas, la forma de compensar la situación precaria del interesado —que le impide poner en marcha una estrategia defensiva cabal con la que afrontar la gravedad del tema abordado en el expediente— se presta a todo tipo de variables. A una de ellas, de hecho, ya tuvimos oportunidad de referirnos más atrás: la «anticipación» del beneficio de justicia gratuita. Una senda que el legislador ha transitado de una forma muy aislada —recuérdese el caso de los extranjeros y de las mujeres víctimas de la violencia de género—; pero que, si bien se mira, admite un mayor recorrido habida cuenta de que es la propia LAJG la que contempla como posible prestación cubierta por este derecho el «asesoramiento y orientación gratuitos *previos al proceso* a quienes pretendan reclamar la tutela judicial de sus derechos e intereses, cuando tengan por objeto evitar el conflicto procesal, o analizar la viabilidad de la pretensión» (art. 6.1). Se reconoce en abstracto, así pues, la posibilidad de ensanchar más allá del proceso los márgenes de este beneficio. Y es ésta una apertura que no estaría de más exprimir en aquellos procedimientos administrativos en los que el legislador, movido por la entidad de los temas o la posición vulnerable de los interesados, reconozca o venga a reconocer en un futuro el derecho específico a contar con una defensa técnica, o imponga, visto desde otro ángulo, la preceptiva intervención de un abogado. En tales supuestos, por el momento contados, el adelantamiento del beneficio de justicia gratuita hace falta para evitar que se generen distorsiones futuras en el tránsito desde la vía administrativa a la contencioso-administrativa (90).

(90) En la vieja STS de 14 de febrero de 1959 (Ar. 604, 1959) se falló un muy asunto peculiar. La Administración estatal había decidido no entrar en el fondo de la alzada presentada contra una sanción habida cuenta de la falta de consignación por parte del interesado del depósito previo del veinte por ciento de la multa. En su descargo, el sancionado alegaba que carecía de medios económicos y que por ello había solicitado en vía contencioso-administrativa el beneficio de pobreza. La Administración, en tanto, se limitaba a recordar que una tal eventualidad no aparecía prevista en la normativa sobre comercio de abonos —que es la que fue aplicada—. Pues bien, ante tal disyuntiva, el Tribunal Supremo razonará lo siguiente:

«[...] no puede acogerse en términos generales la tesis, formulada con excesiva amplitud por la Dirección General y recogida por el Ministerio, de que, por la circunstancia de que el art. 18 del Decreto de 28 de febrero de 1935 no aluda a la hipótesis de penuria económica del recurrente, el depósito indicado en dicha norma debe ser exigencia previa en todo caso, sin consideración alguna a la situación económica del apelante; [...] ningún precepto debe ser entendido como interpretación que conduzca a una solución ilógica o absurda, y lo sería el que, admitiéndose el beneficio de pobreza en el recurso contencioso-administrativo, se viera imposibili-

B. Pero no sólo hay que reconocer los puentes entre la gratuidad y las exigencias de un debate contradictorio. Existe también otra ligazón que durante mucho ha pasado desapercibida pero que en nuestros días se está tornando cada vez más visible a medida que arrecian las críticas contra las complicaciones que suelen rodear a la tramitación de los procedimientos administrativos. Y es que entre esas complicaciones que entorpecen la agilidad y la sencillez a las que debe tender el iter administrativo está, por supuesto, el coste económico.

El precio del procedimiento administrativo se ha destapado de esta suerte como un factor recurrente de complejidad y, en consecuencia, como uno de los enemigos de la simplificación administrativa. La mejor prueba de ello la hallamos en la *Directiva de Servicios* (2006) (91), donde se condensa la firme voluntad del legislador comunitario de simplificar el entorno burocrático que tanto lastra el mercado interior de los servicios y, por ende, el propio crecimiento económico de la Europa comunitaria. En efecto, entre los obstáculos que desincentivan el libre establecimiento y circulación de servicios entre los Estados miembros figura el coste de las tasas por las licencias y autorizaciones que es preciso obtener en cada país (92). Claro que no es el único freno, ni el más importante —el papeleo

tado de entablar éste el que, pudiendo acogerse en la vía contenciosa a dicho privilegio procesal, no podía agotar la vía gubernativa por la imposibilidad de verificar el depósito exigible en una de las etapas de la misma; conclusión a todas luces inadmisibles por ilógica e injusta».

Este pronunciamiento es traído a colación por José Luis REQUERO IBÁÑEZ, «La justicia gratuita en el orden contencioso-administrativo (De la Ley de la Jurisdicción de 1956 a la Ley 1/1996)», en Andrés PACHECO GUEVARA (dir.), *Justicia gratuita*, CGPJ, Madrid, 1995, pp. 217-272, para llamar la atención sobre el entrelazamiento que puede darse entre la carencia de medios en las vías administrativa y judicial. En su opinión, «llama de esta forma la atención la falta de previsión legal de la garantía de esa asistencia gratuita en el ámbito administrativo cuando lo cierto es que la complejidad técnica es igual o, si cabe, mayor que en el procedimiento judicial: al fin y al cabo en la vía judicial los Tribunales ya encuentran planteada la contienda, ya les llegan fijadas las posiciones y las pretensiones desde la vía administrativa; es en ésta, por el contrario, donde se van fijando esas posturas y es cuando se rotura el terreno» (*ibidem*, p. 267).

Por cierto que en contra de extender el beneficio de pobreza a la falta de consignación previa al recurso de alzada véase la STS de 17 de junio de 1982 (RJ 1982, 4815).

(91) Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, *relativa a los servicios en el mercado interior*, también conocida como Directiva Bolkestein.

(92) Aunque el fragmento es largo, no me resisto a transcribir el certero retrato de la cuestión que hace el legislador comunitario:

«Una de las principales dificultades a que se enfrentan en especial las PYME en el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio reside en la complejidad, la extensión y la inseguridad jurídica de los procedimientos administrativos. Por este motivo, y a semejanza de otras iniciativas de modernización y de buenas prácticas administrativas a nivel

y la lentitud de respuesta de las Administraciones tienen un peso mucho mayor—, pero sí uno de los que aparece subrayado en singular (93). El art. 13.2 establece en este sentido que «los procedimientos y trámites de autorización no deberán tener carácter disuasorio ni complicar o retrasar indebidamente la prestación del servicio. Se deberá poder acceder fácilmente a ellos y los gastos que ocasionen a los solicitantes deberán ser razonables y proporcionales a los costes de los procedimientos de autorización y no exceder el coste de los mismos».

Aunque la Directiva de Servicios tiene un ámbito objetivo acotado a la libertad de establecimiento y circulación de servicios, la savia que impregna su articulado y la confianza depositada en la cosecha de una simplificación administrativa practicada con empeño encierran mensajes aleccionadores de los que interesa tomar buena nota. Por lo que respecta en concreto a la gratuidad, de fondo hay una enseñanza a retener sin falta: el encarecimiento de un procedimiento administrativo no contribuye a hacerlo más fácil y sencillo para el ciudadano. De ahí que una política de simplificación administrativa a tono no pueda ignorar la variable del precio a la hora de calibrar y combatir después la complejidad de los expedientes administrativos (94). Lo cual no significa, por otra parte,

comunitario o nacional, procede establecer principios de simplificación administrativa [...]. El objetivo de este tipo de acción de modernización es, aparte de garantizar los requisitos de transparencia y actualización de los datos relativos a los operadores, eliminar los retrasos, costes y efectos disuasorios que ocasionan, por ejemplo, trámites innecesarios o excesivamente complejos y costosos, la duplicación de operaciones, las formalidades burocráticas en la presentación de documentos, el poder arbitrario de las autoridades competentes, plazos indeterminados o excesivamente largos, autorizaciones concedidas con un período de vigencia limitado o gastos y sanciones desproporcionados. Este tipo de prácticas tienen efectos disuasorios especialmente importantes para los prestadores que deseen desarrollar sus actividades en otros Estados miembros y requieren una modernización coordinada en un mercado interior ampliado a veinticinco Estados miembros». Considerando § 43 de la Directiva de Servicios.

(93) Para adentrarse en el programa simplificador cuyas bases incorpora la Directiva de Servicios, véanse los trabajos de Helena VILLAREJO GALENDE, *La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. Sus repercusiones en la Administración electrónica española y el desafío que plantea su transposición*, en «Revista de Derecho de la Unión Europea», núm. 14, 2008, pp. 47 a 82; y Antonio FORTES MARTÍN, «La libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en el mercado interior bajo el nuevo régimen de la Directiva 2006/123 de 12 de diciembre», en Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO (dir.), *El mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 129 a 171.

(94) Sorprendentemente, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, encargada de transponer esta Directiva, guarda silencio con

una proscripción absoluta de la tasas. En las directrices comunitarias en modo alguno se reclama una renuncia completa a trasladar una parte del coste de la tramitación a los interesados. En realidad, se da por buena esta posibilidad siempre que se respeten dos condiciones: que el gasto repercutido sea razonable —lo que apunta a la finalidad perseguida— y proporcional —atención, por tanto, a la cuantía—.

Si se estira el hilo de estas conexiones con los postulados de defensa y sencillez, el principio de gratuidad adquiere un brío renovado y deja de ser una derivación nacida de la ausencia de formalismos y ritualidades judiciales para subir de tono y convertirse en un condicionante relevante en orden a la consecución de una intervención más activa del interesado y, al cabo, de una Administración Pública más accesible. Por eso mismo, lo que desde una visión aséptica podrían considerarse leves recortes que no empañan la vigencia de un principio menor, bien pueden transformarse en amenazas a baluartes de mayor jerarquía y mucha menos cintura.

BIBLIOGRAFÍA

ABAJO QUINTANA, José, *La tramitación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Aspectos administrativos y parlamentarios*, BOE, Madrid, 1994.

AGUALLO AVILÉS, Ángel, *Tasas y precios públicos: análisis de la categoría jurídica del precio público y su delimitación con la tasa desde la perspectiva constitucional*, Lex Nova, Valladolid, 1992.

AGUALLO AVILÉS, Ángel, y BUENO GALLARDO, Esther, *Algunas reflexiones sobre las tasas judiciales a la luz de la Constitución Española y el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, en «Quincena Fiscal Aranzadi», núm. 13/2004.

carácter general sobre la cuestión relativa al precio de los procedimientos de autorización. Como si fuera ésta una cuestión disponible para el legislador español —que, desde luego, no lo es— o ajena a la realidad española —que tampoco, por descontado—.

Sólo en relación con los visados ha venido después a incidir la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de *modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*, para exigir, aquí sí en la línea comunitaria, que el coste del visado colegial, de ser éste preceptivo, sea «razonable, no abusivo ni discriminatorio» (nuevo art. 13.4 de la Ley 2/2974, de 13 de febrero, sobre *Colegios Profesionales*).

- ARROYO YANES, Luis Miguel, *El Código de Procedimiento Administrativo de Portugal (Decreto-Ley 442/91, de 15 de noviembre)*, en RAP, núm. 130, 1993.
- ALARCÓN SOTOMAYOR, Lucía, *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*, Civitas, Madrid, 2007.
- ALFONSO MELLADO, Carlos Luis, *et al.*, *Derecho Procesal Laboral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, 7ª ed.
- ALONSO OLEA, Manuel, y MIÑAMBRES PUIG, César, *Derecho Procesal del Trabajo*, Civitas, Madrid, 1999, 10ª ed.
- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *La prueba en el procedimiento administrativo*, Aranzadi, Elcano, 2001.
- BAYLOS GRAU, Antonio, *et al.*, *Instituciones de Derecho Procesal Laboral*, Trotta, Madrid, 1995, 2ª ed.
- CHECA GONZÁLEZ, Clemente, *Reclamaciones y recursos tributarios*, Aranzadi, Pamplona, 1997.
- CHICO DE LA CÁMARA, Pablo, *La suspensión de la ejecución de los actos tributarios sin garantía y con garantía distinta del aval*, Aranzadi, Elcano, 2001.
- CID CEBRIÁN, Miguel, *La justicia gratuita. Realidad y perspectivas de un Derecho Constitucional*, Aranzadi, Pamplona, 1995.
- CIERCO SEIRA, César, *La reducción de la carga de presentación de documentos ante la Administración Pública. (Reflexiones a propósito de la experiencia italiana)*, en «Revista Andaluza de Administración Pública», núm. 48, 2002.
- COLLADO CASTAÑO, Isabel María, *La tasa judicial*, en «Quincena Fiscal Aranzadi», núm. 3/2004.
- DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José, *El procedimiento administrativo común y la doctrina constitucional*, Civitas, Madrid, 1992.
- DROMI, José Roberto, *El procedimiento administrativo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1986.
- FANLO LORAS, Antonio, «Disposiciones generales sobre los procedimientos administrativos: iniciación, ordenación e instrucción», en la obra colec-

- tiva *La nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Tecnos, Madrid, 1993.
- FORTES MARTÍN, Antonio, «La libertad de establecimiento de los prestadores de servicios en el mercado interior bajo el nuevo régimen de la Directiva 2006/123 de 12 de diciembre», en Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO (dir.), *El mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 123/2006/CE relativa a los servicios en el mercado interior*, Marcial Pons, Madrid, 2009.
- GALLARDO CASTILLO, María Jesús, *El dominio público local: procedimientos administrativos constitutivos y de gestión*, EDESA, Madrid, 1995.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, Civitas, Madrid, 2004, 9ª ed.
- GÓMEZ CINTAS, Mar, y LASTRA LIENDO, Sebastián, *Régimen jurídico de la tasa judicial. Análisis desde su perspectiva procesal*, Colex, Madrid, 2003.
- GÓMEZ COLOMER, Juan-Luis, *El beneficio de pobreza. La solución española al problema del acceso gratuito a la Justicia*, Bosch, Barcelona, 1982.
- GÓMEZ LOECHES, Luis, *Aspectos procesales de las nuevas tasas judiciales*, en «Revista Jurídica Española La Ley», núm. 2, 2003.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Derecho Administrativo español. El acto y el procedimiento administrativos*, EUNSA, Pamplona, 1997.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, y GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco, *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, t. I, Aranzadi, Cizur Menor, 2007, 4ª ed.
- GUASP, Jaime, y ARAGONESES, Pedro, *Derecho Procesal Civil*, t. I: «Introducción y parte general», Civitas, Madrid, 2005, 7ª ed.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, F. Javier, *Tasas y precios públicos en el Derecho español*, Marcial Pons, Madrid, 1995.
- MARTÍN FERNÁNDEZ, Javier, y ANEIRO PEREIRA, Jaime, *Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos*, EDESA, Madrid, 2004.
- MARTÍN QUERALT, Juan, et al., *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, Tecnos, Madrid, 2003, 14ª ed.

- NIETO, Alejandro, *El desgobierno judicial*, Trotta, Madrid, 2005, 3ª ed.
- NÚÑEZ LOZANO, Teresa D., *Abuso en la exigencia documental y garantías formales de los administrados*, Atelier, Barcelona, 2005.
- REQUERO IBÁÑEZ, José Luis, «La justicia gratuita en el orden contencioso-administrativo (De la Ley de la Jurisdicción de 1956 a la Ley 1/1996)», en Andrés PACHECO GUEVARA (dir.), *Justicia gratuita*, CGPJ, Madrid, 1995.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, Nicolás, *Justicia gratuita: un imperativo constitucional*, Comares, Granada, 2000.
- SANTOS BOTELHO, José Manuel, et al., *Código de Procedimiento Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2002, 5ª ed.
- VERDUGO GARCÍA, Juan, y ALEMANY BLÁZQUEZ, Jesús, *La nueva «tasa judicial» o tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo*, en «Actualidad Jurídica Aranzadi», núm. 577, 2003.
- VILLAR ROJAS, Francisco José, *Tarifas, tasas, peajes y precios administrativos. Estudio de su naturaleza y régimen jurídico*, Comares, Granada, 2000.
- VILLAR Y ROMERO, José María, *Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1948, 2ª ed.
- VILLAREJO GALENDE, Helena, *La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior. Sus repercusiones en la Administración electrónica española y el desafío que plantea su transposición*, en «Revista de Derecho de la Unión Europea», núm. 14, 2008.